



Marina Meira de Oliveira

**Conflito, ambiguidade e princípios de justiça na
distribuição do conhecimento de língua inglesa:
a construção de um problema de política pública e um estudo de
caso de implementação**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação do Departamento de
Educação do Centro de Teologia e Ciências
Humanas da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Cynthia Paes de Carvalho
Coorientadora: Profa. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Rio de Janeiro,
Abril de 2023



Marina Meira de Oliveira

Conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa: a construção de um problema de política pública e um estudo de caso de implementação

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho

Orientadora

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Coorientadora

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Gabriela Spanghero Lotta

FGV-EAESP

Prof^a. Vanda Mendes Ribeiro

UNICID

Prof^a. Naira da Costa Muylaert Lima

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Maria Inês Galvão Flores Marcondes de Souza

Departamento de Educação - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 18 de abril de 2023

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora, e das orientadoras.

Marina Meira de Oliveira

Graduou-se em Letras: Português/Inglês na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Bacharelado (2013) e Licenciatura (2014). Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com grau obtido em 2017. É Professora de Língua Inglesa do Colégio Pedro II, Rio de Janeiro. Na PUC-Rio, integra o grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ), coordenado pela professora Cynthia Paes de Carvalho, desde 2015. É membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Tem interesse nas áreas de sociologia da educação, políticas públicas educacionais, gestão escolar e educacional, e ensino de línguas.

Ficha Catalográfica

Oliveira, Marina Meira de

Conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa : a construção de um problema de política pública e um estudo de caso de implementação / Marina Meira de Oliveira ; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho ; coorientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2023.

303 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2023.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Política pública educacional. 3. Língua inglesa. 4. Implementação. 5. Desigualdade. 6. Princípios de justiça. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Catalano de Bonamino, Alicia Maria. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD: 370

Ao meu grande amor e fiel companheiro, Leonardo,
que não mediu esforços para que este projeto fosse possível.

Agradecimentos

A Deus, pela força e amparo constantes concedidos ao longo deste período.

Às minhas queridas orientadoras Cynthia Paes de Carvalho e Alicia Bonamino, por acreditarem em minha capacidade muito mais do que eu mesma, pela compreensão e carinho nos momentos mais difíceis (que não foram poucos), e pela competência com que me orientaram. Sem dúvida, vocês são duas das minhas maiores inspirações.

Às Professoras Gabriela Lotta, Vanda Ribeiro, Naira Muylaert e Maria Inês Marcondes, por aceitarem integrar a banca examinadora, e pelo tempo dedicado à leitura deste trabalho. Agradeço especialmente às Professoras Vanda e Maria Inês, que estiveram em meu Exame de Qualificação II, e que foram fundamentais para o redesenho desta pesquisa e de sua apresentação. À Gabriela Lotta, que esteve presente em meu Exame de Qualificação I, e representa uma de minhas maiores inspirações acadêmicas e profissionais. Agradeço, ainda, à Professora Ana Cristina Prado de Oliveira e ao Professor Pedro Teixeira, por também aceitarem integrar a banca examinadora como suplentes, e ao Professor Sergio Martinic, que esteve em meu Exame de Qualificação II, e me inspirou a realizar futuros trabalhos que mobilizem a literatura de representações sociais.

À PUC-Rio e à Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos, pelos valiosos auxílios concedidos, indispensáveis para a realização deste trabalho.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, que me proporcionaram inúmeras experiências de aprendizado ao longo do Doutorado. Aos funcionários da Secretaria, especialmente à Marnie Siqueira, sempre prestativa e eficiente.

Ao Colégio Pedro II, instituição em que trabalho, e que muito investiu em minha formação como pesquisadora, tendo-me concedido uma licença para estudos neste período. Espero sinceramente poder retribuir esse investimento à altura. Agradeço especialmente à minha equipe maravilhosa, Luciana Dias, Carolina Pinho e Marissol Rodrigues, pelo apoio em todos os sentidos. Vocês são imensas inspirações para mim. Agradeço também à minha Coordenadora Geral Dayse Taveira, que sempre me motiva ao estudo e à pesquisa.

A todos os meus alunos e alunas, que lutam pelo seu direito à educação, e que jamais permitem que eu deixe de sonhar. A vocês, dedico a razão da minha escolha profissional. Vocês são a melhor parte, que faz tudo ter sentido.

Aos amigos e companheiros de pesquisa do GESQ e da turma de 2019, por contribuírem tanto para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal. Agradeço especialmente ao meu grande amigo João Carlos Gino, por tantas trocas frutíferas, ao José Maurício Avila, amigo querido sempre disposto a ajudar, ao Paulo de Carvalho, que é mil em um só, e à Juliana Cock, mulher incrível que admiro,

pesquisadora de mão cheia, e uma amiga e tanto! Obrigada por toda a ajuda neste processo!

A todos os professores, professoras e participantes da pesquisa, pela generosidade em compartilhar suas experiências e percepções comigo, e pela confiança depositada em mim.

À Gláucia Morais, professora e pesquisadora da rede municipal de educação do Rio de Janeiro, cuja Dissertação de Mestrado é uma bíblia para entender o Programa Rio Criança Global e o Programa Bilíngue. Além disso, por tudo o que representa na escola pública, e não é pouco! Admiração infinita por você e pelo seu trabalho.

Às minhas amigas Mariana Monteiro, Marina Estevão, Luiza Velloso, e Stephany Simões por acompanharem de perto a realização deste trabalho, e terem sido fundamentais para que eu o concluísse. Um agradecimento especial à Mari Monteiro, que compartilhou comigo toda esta jornada alucinante do Doutorado. Conseguimos, amiga! À minha querida amiga Daniela Almeida Alboretti, a melhor tradutora e intérprete que há!

Aos meus pais, Alvaro e Joana, e meu irmão, Erick, por serem a base que me sustenta em todos os momentos, incondicionalmente. Por fim, ao amor da minha vida, meu maior companheiro de aventuras, Leonardo Corrêa Bomfim. E que aventura foi esta! Obrigada por sempre acreditar em mim, sempre mesmo, nos momentos mais difíceis.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Resumo

Oliveira, Marina Meira de; Carvalho, Cynthia Paes de (Orientador); Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Coorientador). **Conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa: a construção de um problema de política pública e um estudo de caso de implementação.** Rio de Janeiro, 2023. 303 p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese busca analisar a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil, e compreender os processos decisórios que caracterizam a implementação de políticas de seu ensino na rede municipal do Rio de Janeiro. Para tanto, estabelece um diálogo entre a literatura de implementação de políticas públicas e os estudos sobre desigualdades socioeducacionais e princípios de justiça para a sua correção. Primeiramente, desenvolveu-se um mapeamento dos dados quantitativos disponíveis sobre a proficiência em língua inglesa no Brasil. A análise da empiria à luz da literatura aponta que a distribuição desse conhecimento é injusta ou desigual, na medida em que maiores níveis de proficiência estão concentrados em grupos cujas posições sociais são historicamente privilegiadas, e que esse conhecimento, por sua vez, tende a facilitar o acesso e/ou permanência nessas posições. Ao analisar a trajetória de políticas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no país, observaram-se conflitos sobre a relevância desse ensino no contexto de escola pública, centrados em elementos como proficiência linguística e formação cidadã. Na base dessas disputas, localizou-se uma tensão mais ampla entre princípios de justiça como redistribuição (de bens e oportunidades) e reconhecimento (cultural e local). A análise indicou, ainda, uma elevada ambiguidade nas diretrizes dessas políticas, que estabeleceu contextos de implementação experimental para os estados e municípios. Aliados a frágeis capacidades estatais, tais contextos concorreram para que o conhecimento de língua inglesa permanecesse restrito a pequenos grupos de alunos “merecedores”. Algumas das principais tentativas de reduzir a ambiguidade dessas políticas – seja em nível nacional, com a Base Nacional Comum Curricular, ou subnacional – ocorreram sob a influência de forças externas, e menos como resultado de uma construção coletiva do problema. Dessa forma, o conflito em torno da padronização estabelecida foi elevado. Como segundo objetivo, esta tese busca compreender como ocorre a implementação de políticas e reformas no ensino de inglês neste tipo

de contexto conflituoso, elegendo o município do Rio de Janeiro e o Programa Rio Criança Global para um estudo de caso, de abordagem qualitativa. Com base em análise documental e entrevistas semiestruturadas com diversos agentes implementadores, investigaram-se os conflitos presentes ao longo desse processo, as estratégias desenvolvidas para contorná-los, e os princípios de justiça que lhes são subjacentes. Os conflitos identificados sugerem falhas de conectividade e desequilíbrio de poder entre atores do nível central, e resistências à implementação no nível local. As estratégias empregadas pela gestão do Programa para gerar adesão à política envolveram principalmente barganha/negociação com atores do nível central, e oferta de insumos e incentivos aos atores do nível local. Não foram capazes, no entanto, de construir um consenso mais sólido referente aos fins da política, diante da disputa entre diferentes concepções de justiça e de relevância social da aprendizagem de inglês na escola pública. A análise do caso em tela aponta a dificuldade de construir capacidades em um contexto de elevado conflito, e sugere que ainda há um longo caminho para que a aprendizagem de língua inglesa seja garantida, com equidade, a todos os estudantes da rede pública.

Palavras-chave

Política pública educacional; língua inglesa; implementação; desigualdade; princípios de justiça

Abstract

Oliveira, Marina Meira de; Carvalho, Cynthia Paes de (Advisor); Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Co-advisor). **Conflict, ambiguity, and principles of justice in the distribution of English language proficiency: the construction of a policy problem and a case study of implementation.** Rio de Janeiro, 2023. 303 p. Doctoral Thesis – Department of Education, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

This thesis aims to analyze the distribution of English language proficiency in Brazil, as well as to understand the decision-making processes that characterize the implementation of English teaching policies in Rio de Janeiro's public school system. To do so, it connects two theoretical frameworks: the implementation literature and the studies on social educational inequalities and principles of justice aimed at their rectification. Firstly, we mapped the available quantitative data on English language proficiency in Brazil. The analysis suggested that the distribution of such knowledge is unequal, as levels of proficiency seem to be significantly higher for more privileged social groups. English language proficiency, in turn, helps such groups access and/or maintain these positions. When examining foreign language education policies in Brazil, we also identified conflicts over the relevance of language learning in public schools, and disputes over concepts such as language proficiency and citizenship education. At the base of these conflicts lies a broader tension between principles of justice, focused on redistribution (of goods and opportunities) or recognition (of cultural identities). The analysis also pointed out that these policies favored a high level of ambiguity, therefore establishing an experimental type of implementation at the local levels. Such implementation type, combined with low state capacities, contributed to a concentration of English proficiency among a small group of “deserving” students. Some of the attempts to reduce the levels of ambiguity exhibited by those policies – either at the national or local level – resulted from external influences, rather than a collective construction of their underlying problem. Consequently, conflict over increased standardization was raised. As a second aim, this study seeks to understand how the implementation of policies and changes in English language teaching takes place in such conflicting environment, by analyzing the case of Rio Global Child Program, developed in Rio de Janeiro's municipal school system. Based on document analysis and semi-structured interviews with different implementing agents, we sought to identify the

conflicts arising from this process, the strategies developed to handle them, and the principles of justice underlying their manifestation. We identified conflicts related to a lack of connectivity and power imbalance between central agents, as well as resistance to implementation at the local level. The strategies devised by the managing agency of the Program to foster adherence to the policy involved bargaining with central agents and providing resources and incentives to local agents. However, strategies failed to reach agreement on the goals of the Program, due to a deep-rooted conflict over different conceptions of justice, and the social relevance of English language teaching and learning in public schools. The case study analysis points out the difficulties in building capacities amid a context of high conflict. It also suggests that there is still a long way to go before all public-school students are equitably provided with opportunities for English language learning.

Keywords

Education policy; English language; implementation; inequality; principles of justice

Sumário

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução | 16 |
| 2. Fundamentação teórico-metodológica: implementação de políticas públicas, desigualdade e princípios de justiça | 27 |
| 2.1. O campo de políticas públicas | 27 |
| 2.1.1. Implementação de políticas públicas: gerações e perspectivas analíticas | 30 |
| 2.1.2. Um olhar sobre a implementação a partir de seus contextos: o binômio conflito-ambiguidade | 41 |
| 2.2. Implementação de políticas públicas e (re)produção de desigualdades | 53 |
| 2.3. Desigualdade social, escolar e princípios de justiça em educação: a centralidade dos conhecimentos escolares | 57 |
| 2.3.1. Justiça como redistribuição | 72 |
| 2.3.2. Justiça como reconhecimento | 82 |
| 2.3.3. O dilema redistribuição-reconhecimento | 88 |
| 3. A construção de um problema de política pública: conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa | 94 |
| 3.1. Contextualização: uma aproximação à língua inglesa no mundo | 95 |
| 3.2. Princípios de justiça para o ensino de língua inglesa | 110 |
| 3.2.1. Língua inglesa e desigualdade: o que dizem as pesquisas? | 115 |
| 3.2.2. Uma contribuição ao campo: distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil e suas desigualdades | 126 |
| 3.3. A trajetória de políticas de ensino de línguas estrangeiras no Brasil: princípios de justiça e contextos de implementação estabelecidos | 140 |
| 3.3.1. Língua inglesa pós-PCNs: diversidade e desigualdade em um contexto experimental | 159 |
| 3.3.2. Língua inglesa na BNCC: o estabelecimento de um contexto político de implementação | 173 |
| 4. Um estudo de caso de implementação: percurso metodológico | 180 |

| | |
|--|------------|
| 4.1. Estudo de caso e o caso escolhido: por que a rede pública municipal do Rio de Janeiro? | 180 |
| 4.1.1. Programa Rio Criança Global e a reforma no ensino de inglês no município do Rio de Janeiro: o que já foi dito, como foi dito e o que/como ainda falta dizer | 187 |
| 4.2. Procedimentos de coleta e análise de dados | 196 |
| 5. Implementação de políticas e reformas no ensino de inglês na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro: conflito, ambiguidade e princípios de justiça | 202 |
| 5.1. O contexto prévio ao Programa Rio Criança Global: o princípio do reconhecimento e a implementação experimental | 202 |
| 5.2. A reforma no âmbito do Programa Rio Criança Global: o princípio da redistribuição e a implementação política | 211 |
| 5.2.1. A implementação da reforma: quem decide com quem sobre o quê? | 215 |
| 5.2.2. Conflitos e estratégias de adesão na implementação | 233 |
| 5.2.2.1. Conflitos entre camadas decisórias: desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade | 233 |
| 5.2.2.2. Conflitos entre níveis hierárquicos: resistências e divergências locais | 247 |
| 5.3. Percepções de resultados, avanços e capacidades instaladas | 262 |
| 6. Considerações finais | 274 |
| 7. Referências bibliográficas | 286 |
| Apêndice | 301 |

Lista de figuras

| | | |
|-------------|--|-----|
| Figura 1 - | Contextos de implementação segundo o grau de ambiguidade-conflito | 45 |
| Figura 2 - | Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação | 55 |
| Figura 3 - | Bases das desigualdades educacionais segundo Bourdieu e sua articulação com princípios corretivos e conhecimentos escolares | 69 |
| Figura 4 - | Os três círculos segundo Kachru (1985) | 97 |
| Figura 5 - | Representação gráfica da dispersão mundial da língua inglesa a partir de dois principais focos de influência | 97 |
| Figura 6 - | Distribuição global da proficiência média em língua inglesa (EF EPI) | 103 |
| Figura 7 - | Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e renda líquida ajustada per capita (em dólares estadunidenses) | 106 |
| Figura 8 - | Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país), investimento público em pesquisa e proporção de pesquisadores e técnicos | 107 |
| Figura 9 - | Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e produção técnico-científica | 107 |
| Figura 10 - | Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e liberdades civis | 108 |
| Figura 11 - | Distribuição espacial da proficiência média em língua inglesa no Brasil | 127 |
| Figura 12 - | O peso da prova de inglês contra os alunos da rede pública no Enem | 129 |
| Figura 13 - | Percentual de acertos na questão de inglês do Enem com o maior viés estatístico contra a rede pública (exame de 2015) | 129 |
| Figura 14 - | Mapa de calor com o nível de estruturação das políticas para ensino de inglês nos estados brasileiros | 161 |
| Figura 15 - | Nível de escolaridade dos docentes de língua inglesa – Brasil (2020) | 164 |
| Figura 16 - | Titulação dos docentes de língua inglesa – Brasil (2020) | 164 |
| Figura 17 - | Contextos de implementação estabelecidos pelas políticas de ensino de línguas estrangeiras/inglesa (Brasil e Rio de Janeiro) | 183 |
| Figura 18 - | Organograma da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro | 213 |
| Figura 19 - | Arranjo de implementação do Programa Rio Criança Global | 215 |
| Figura 20 - | Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades associados a conflitos na implementação | 233 |

Lista de quadros

| | | |
|-------------|---|-----|
| Quadro 1 - | Princípios de justiça social e educacional (tipos ideais) | 93 |
| Quadro 2 - | Faixas de Proficiência do EF EPI | 102 |
| Quadro 3 - | Pesquisas acadêmicas brasileiras com menção explícita aos termos “língua inglesa” e “desigualdade(s)” (2012-2022) | 116 |
| Quadro 4 - | Proficiência geral em inglês autodeclarada por bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015) | 134 |
| Quadro 5 - | Inglês como problema nas aulas do intercâmbio segundo autodeclaração de bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015) | 135 |
| Quadro 6 - | Principal meio de aquisição da língua inglesa segundo autodeclaração de bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015) | 135 |
| Quadro 7 - | Distribuição das turmas de língua inglesa entre as redes | 166 |
| Quadro 8 - | Centro de Línguas ou Ambientes de Estudos Complementares de Língua Inglesa e Estudantes Atendidos | 171 |
| Quadro 9 - | Pesquisas acadêmicas publicadas sobre o Programa Rio Criança Global e seu desdobramento no Programa Bilíngue (2010-2022) | 188 |
| Quadro 10 - | Escolas selecionadas e visitadas para entrevistas | 199 |
| Quadro 11 - | Sujeitos entrevistados | 199 |
| Quadro 12 - | Categoria de análise “conflito” na implementação de políticas públicas | 200 |
| Quadro 13 - | Estratégias para gerar adesão ou lidar com o conflito na implementação | 201 |
| Quadro 14 - | Incentivos e indução no Programa Rio Criança Global: recursos didáticos | 222 |
| Quadro 15 - | Incentivos e indução no Programa Rio Criança Global: formação continuada | 225 |
| Quadro 16 - | Categorização de professores segundo a gestora do Programa | 270 |
| Quadro 17 - | Avanços e limitações do Programa, segundo a gestora | 271 |

A justiça é a primeira virtude das instituições sociais.
John Rawls

1 Introdução

Apresentamos a tese *Conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa: a construção de um problema de política pública e um estudo de caso de implementação*. Desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, a pesquisa que a originou se vincula à Linha “Educação, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas”. Tendo como tema principal a democratização da educação, esta linha busca compreender tanto os processos de produção e reprodução de desigualdades sociais, quanto iniciativas eficazes na promoção de equidade, no âmbito das políticas públicas educacionais.

Articulado a esse tema e propósito mais amplos, o objeto central desta tese se refere à desigualdade na distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil e às políticas públicas desenvolvidas para enfrentá-la. Nesse sentido, temos dois objetivos principais.

Primeiramente, buscamos analisar o acesso à língua inglesa no Brasil como um *problema* a ser endereçado por políticas públicas educacionais. Esse enquadramento da questão parte da compreensão de políticas públicas como o “meio legítimo de estabelecer os modos como os direitos chegam até os cidadãos” (Ribeiro et al., 2019, p. 13). Ou, ainda, como um dos “principais instrumentos à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território” (Pires, 2019, p. 22). Deriva desse objetivo, portanto, a construção do argumento de que há uma desigualdade no acesso a esse conhecimento, que justificaria sua percepção como um direito de aprendizagem no presente momento histórico, e que mereceria a criação de uma política.

Em segundo lugar, buscamos compreender a *implementação* de políticas de ensino de inglês em uma rede pública municipal, sobretudo as mudanças nesse ensino geradas por reformas. Para a construção desse objetivo, tomamos como base a definição de implementação como um contínuo processo decisório protagonizado pela burocracia em interação, “no interior dos ambientes institucionais e relacionais

presentes nas comunidades políticas” (Lotta, 2014, p. 192). Considerando que haveria uma desigualdade no acesso à língua inglesa, interessa-nos compreender como são implementadas iniciativas de socialização desse conhecimento, por meio de reformas curriculares e políticas educacionais mais universalistas. Especificamente, buscamos analisar os conflitos que surgem ao longo desse processo, as estratégias desenvolvidas para solucioná-los, e os princípios de justiça que estão na base desses conflitos. O caso eleito para análise, mais detalhado adiante, foi o Programa Rio Criança Global. Inaugurado em 2010 na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, o programa buscou ampliar a oferta de língua inglesa para todos os anos do Ensino Fundamental, e desenvolver, nos/as estudantes, a competência comunicativa no idioma.

Para compreender as motivações por trás dessas escolhas centrais de investigação, é importante contextualizar a origem e o desenvolvimento desta pesquisa, que remetem às discussões sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e ao *status* de “aprendizagem essencial” que a língua inglesa adquiriu no âmbito desse documento. Tendo sido uma das principais fontes de controvérsia no campo educacional nos últimos anos, a BNCC se apresenta como uma reforma curricular integrada à política nacional de Educação Básica, induzida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Giaretta, 2021). Este, aprovado em 25 de julho de 2014 pela Lei Nº 13.005, apresenta vinte metas e um conjunto de estratégias voltadas à melhoria da qualidade da Educação Básica. Dentre elas, quatro se referem à construção de uma base curricular comum, visando à regulação da oferta da educação no país. Cabe destacar que uma política curricular desse tipo – que garanta um patamar de aprendizagem comum a todos/as, juntamente ao acolhimento da diversidade – é prevista desde a Constituição Federal de 1988, tendo sido reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996. Embora intensas disputas político-pedagógicas sobre a proposta tenham sido travadas desde então, a versão final da BNCC foi homologada em 22 de dezembro de 2017¹.

O direito à educação é comumente concebido por meio de três dimensões principais: acesso, permanência e aprendizagem (Oliveira & Araújo, 2005). Nesse sentido, é possível dizer que as discussões sobre a BNCC se inserem no complexo

¹ Esta data se refere à homologação do documento voltado às etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. O documento voltado ao Ensino Médio foi homologado cerca de um ano depois, em 17 de dezembro de 2018. No entanto, esta etapa de ensino não configura nosso interesse de pesquisa.

debate sobre a definição dos padrões que assegurariam esse direito em sua terceira dimensão. De fato, é nessa direção que caminha o discurso oficial da política, que a define como uma normativa que estabelece o conjunto de “aprendizagens essenciais” que todos os alunos devem desenvolver ao longo da Educação Básica, de modo a terem seus direitos garantidos (Brasil, 2018).

Como aponta Cossentin (2017), um dos principais focos de controvérsia que envolvem a BNCC vai além do documento em questão. Trata-se, na realidade, daquilo que pressupõe e significa a construção de uma base comum em nível nacional e sua implementação nas diversas escolas brasileiras. Em outras palavras, mais do que o dissenso a respeito dos padrões efetivamente definidos pela política, questiona-se a possibilidade (e a desejabilidade) de que se estabeleça um padrão de qualidade básico em si. Isto é, de que se definam aprendizagens essenciais a todos.

Por um lado, a iniciativa é vista de forma positiva por aqueles que enfatizam a universalidade da educação e do direito a ela enquanto um direito à igualdade e à participação em uma sociedade republicana. Dentro dessa perspectiva, o acesso de todos a conhecimentos tidos como fundamentais seria um meio de combater a forte desigualdade social e escolar existente no país, contribuindo para a inclusão das camadas sociais historicamente excluídas. Nesse sentido, seria papel da escola promover uma melhor distribuição desses conhecimentos, o que seria facilitado pelo estabelecimento de mínimos curriculares e objetivos claros de aprendizagem. Uma das principais faces da disputa política sobre a proposta de base curricular comum focaliza, portanto, a ideia de qualidade e justiça educacional com base em uma perspectiva redistributiva dos conhecimentos escolares, que estariam concentrados em certos grupos. Essa espécie de “monopólio”, por sua vez, lhes garantiria maior acesso a posições sociais vantajosas e amplamente desejadas.

Por outro lado, um projeto como esse seria considerado prejudicial à garantia do direito à diferença e à valorização da diversidade cultural do país (linguística, étnico-racial, geográfica, entre outras). Nessa perspectiva, a escola é vista sobretudo como local de construção identitária, dado o longo processo de socialização ao qual os estudantes estão submetidos, e durante o qual aprendem quem são e quais são suas aptidões. Nesse sentido, a proposição padronizada de certos conteúdos acarretaria a sua legitimação como aqueles “corretos” e “naturais”, pressupondo a existência de modos errados ou piores de se falar ou pensar. Considerando que o padrão em questão se aproxima dos saberes e culturas dos

grupos hegemônicos, a definição de mínimos curriculares poderia gerar um efeito de estigmatização dos grupos marginalizados. Contribuiria, portanto, para reforçar e reproduzir desigualdades existentes na hierarquização de saberes e no desrespeito a identidades. Ao problematizar o caráter do conhecimento escolar em si, e focalizar o questionamento sobre quem o define, outra face importante da disputa sobre a BNCC a concebe menos como uma iniciativa redistributiva, e mais como um movimento de homogeneização cultural, contrário à demanda por reconhecimento.

A discussão a respeito do ensino de língua inglesa a partir de sua inclusão na BNCC como um conhecimento “de base” incorpora a mesma problemática que envolve a política como um todo. De um lado, o estabelecimento da obrigatoriedade curricular dessa língua pode ser visto como uma ação em prol da democratização de um direito de aprendizagem, com o propósito de reduzir as desigualdades de acesso a um conhecimento restrito a poucos. De outro, é considerado uma imposição cultural que reforça determinada hegemonia linguística, reproduzindo o lugar de subalternidade atribuído a outras línguas e culturas. Cabe destacar que a disputa sobre o mérito da questão tem sido exacerbada diante de uma questão de método: a forma como essa obrigatoriedade foi estabelecida. Primeiramente, ela foi atrelada a uma dimensão de *exclusividade*, ou seja, a língua inglesa foi definida como a *única* língua estrangeira de ensino obrigatório na Educação Básica. Além disso, sua normatização se deu através de uma medida provisória (Brasil, 2016a) em um momento político extremamente conturbado do país, indo de encontro à política linguística que vinha sendo construída até então.

A esse respeito, é importante mencionar que o direito à aprendizagem de alguma língua estrangeira havia sido consagrado na LDB/1996, por meio da retomada da obrigatoriedade de seu ensino a partir do 6º ano (ou 5ª série) do Ensino Fundamental. O componente foi incluído na parte diversificada dos currículos, e a escolha da língua a ser ensinada ficou a cargo da comunidade escolar, também considerando as possibilidades da instituição. Os Parâmetros Curriculares Nacionais de Ensino Fundamental (PCNs-EF), publicados em 1998, reafirmavam a importância do ensino de língua estrangeira como *locus* privilegiado de contato com a diversidade e de sensibilização acerca das diferenças culturais. Apontavam, ainda, que a habilidade a ser privilegiada no contexto escolar deveria ser a de leitura, tendo em vista a baixa relevância social da oralidade na maior parte do país, e a insuficiência de condições materiais adequadas para desenvolvê-la na escola

pública. A ausência de definição (ou a maior *ambiguidade*, segundo a literatura de implementação) quanto à língua a ser ensinada permaneceu na redação das duas primeiras versões das BNCC, submetidas à consulta pública em 2015 e 2016.

Neste último ano, no entanto, o país atravessou um período de profunda crise institucional, que culminou na destituição da presidente eleita Dilma Rousseff. A ruptura democrática no cenário macropolítico também afetou substancialmente a esfera de elaboração da BNCC. Para além de alterações na composição do Conselho Nacional de Educação, visando à aprovação da versão final do documento, a Medida Provisória 746/2016 impôs uma mudança significativa na política nacional de ensino de línguas estrangeiras. Embora tratasse principalmente da Reforma do Ensino Médio, a Medida em questão – posteriormente transformada na Lei 13.415/2017 – alterou a LDB e instituiu a língua inglesa como a única língua obrigatória a partir do 6º ano do Ensino Fundamental. Dessa forma, ao passo que as duas primeiras versões da BNCC contavam com o componente curricular “Língua Estrangeira Moderna”, a terceira e última versão passou a apresentar o componente “Língua Inglesa”. Em diálogo com a literatura mobilizada na tese, é possível dizer que uma mudança exógena (abrupta, radical, promovida por forças externas às instituições) reduziu a ambiguidade das políticas anteriores em prol da língua inglesa. Para além de maiores definições sobre a língua a ser ensinada, a reforma curricular também apostou na redução dos níveis de incerteza sobre o aspecto qualitativo de sua oferta. Nesse sentido, estabeleceu objetivos específicos de aprendizagem para cada ano da etapa final do Ensino Fundamental, contemplando, ainda, o desenvolvimento da oralidade, para além da leitura.

O estabelecimento abrupto de uma maior padronização na oferta de línguas estrangeiras no Brasil aumentou o conflito em torno da política, principalmente entre os profissionais e pesquisadores envolvidos com a temática. Parte importante da literatura que se sucedeu a essa alteração tem buscado criticar e denunciar os efeitos deletérios da reforma para o ensino de outras línguas, a exemplo do espanhol². Em geral, a nova política é compreendida como uma imposição neoliberal que caminha “na contramão do plurilinguismo” (Fonseca, 2018), e que reproduz uma “ideologia monolíngue” (Lucena & Torres, 2019) em torno da soberania da língua inglesa. Para além do impacto negativo do reducionismo na

² No Brasil, a obrigatoriedade da oferta da língua espanhola no Ensino Médio havia sido estabelecida pela Lei 11.161/2005, que foi revogada pela MP 746/2016.

oferta, outras críticas se referem ao tratamento dado a esse componente curricular, em si, na versão final do documento. Para autoras como Szundy (2019), a forma como estão organizados os objetivos de aprendizagem na BNCC evidenciam uma concepção mais tecnicista e supostamente neutra de língua, em contraposição a uma perspectiva discursiva que se fazia presente nas versões anteriores. Em uma reflexão similar, Silva Júnior & Fernández (2019) consideram que a BNCC “retrocede ao retomar a imagem do ensino de línguas vinculada à competência comunicativa do aprendiz de inglês”. Segundo os autores, o campo vinha avançando na conscientização sobre a função social e educacional da língua estrangeira no currículo para além da obtenção de fluência no idioma.

É importante sinalizar, de início, que compartilhamos com esses autores a preocupação com o lugar reservado para o ensino de outras línguas em um país multilíngue e multicultural como o Brasil. Para além de uma extensa fronteira com países hispanófonos, o contato com diversas comunidades linguísticas se faz presente ao longo de todo o seu território. Por outro lado, quando consideramos o subfinanciamento ao qual as escolas brasileiras estão historicamente submetidas, percebemos que não raramente os mínimos se transformam em máximos. Dessa forma, a exclusividade que passou a acompanhar a recém-estabelecida obrigatoriedade do ensino de língua inglesa tem um potencial de esvaziamento das políticas voltadas a outras línguas estrangeiras ou adicionais³. Além disso, a definição dessa obrigatoriedade por meio de uma Medida Provisória representa uma espécie de “ciclo de políticas às avessas”, que contribui para a percepção da reforma como uma ação impositiva do Estado.

Conforme explorado nesta tese, uma das formas de analisar políticas públicas parte de seu entendimento como um ciclo que atravessa diferentes fases (Souza, 2003; Lotta, 2019). No que se convencionou chamar de *agenda*, debates e disputas são travados a fim de identificar os temas que receberão tratamento prioritário pelo Estado, e serão transformados em políticas. No entanto, previamente ou até mesmo durante a formulação da BNCC, não houve uma

³ Atualmente a denominação “língua adicional” tem sido preferida à “língua estrangeira” em contextos de ensino-aprendizagem, buscando evitar a conotação negativa que o termo “estrangeiro” pode gerar. Segundo Schlatter & Garcez (2009, p.127), o termo mais recente enfatiza o “acréscimo que a disciplina traz a quem se ocupa dela, em adição a outras línguas que o educando já tenha em seu repertório”. Embora estejamos cientes dessa discussão e de sua relevância, ambas as expressões serão utilizadas nesta tese de forma intercambiável, prevalecendo, de qualquer modo, a ideia positiva representada pelo acréscimo de uma língua ao repertório linguístico dos/as estudantes.

construção coletiva mais robusta sobre o conhecimento de língua inglesa no Brasil como um problema a ser enfrentado. A iniciativa de assegurar e universalizar a oferta dessa disciplina na Educação Básica ocorreu num período de crise institucional. Para além de agravar os conflitos em torno da política, esses eventos impactaram a própria percepção de legitimidade quanto a essa demanda de aprendizagem.

É justamente nesse contexto que situamos a primeira contribuição desta tese. O primeiro objetivo apresentado – a construção do tema do acesso à língua inglesa como um problema de política pública – busca, de certa forma, “virar do avesso o que está do avesso”⁴ quando se trata de sua inclusão recente e inesperada como uma aprendizagem essencial na BNCC. Em outras palavras, buscamos oferecer uma contribuição à agenda das políticas públicas educacionais no país ao direcionar um olhar atento ao caso da língua inglesa como uma das camadas de (re)produção de desigualdades sociais e educacionais. Acreditamos que fortalecer a consciência coletiva sobre o problema, ainda que *a posteriori*, possa impactar a implementação de programas ora voltados a seu ensino, induzidos pela nova política nacional.

Ao realizarmos uma revisão das pesquisas acadêmicas produzidas nos últimos 10 anos sobre as relações entre língua inglesa e desigualdade, observamos que são poucos os trabalhos que exploram a dimensão *distributiva* dessa dinâmica. Em outros termos, em que medida a distribuição atual da proficiência em língua inglesa funcionaria como um catalisador de desigualdades sociais. Conforme apresentaremos no capítulo 3, a maioria das pesquisas articula esses dois temas com base em perspectivas teóricas relacionadas aos Multiletramentos e Letramento Crítico, desenvolvidas no campo de Estudos da Linguagem e da Linguística Aplicada. Nesse sentido, tratam da importância de que as aulas de língua inglesa no contexto escolar sejam *lócus* de discussão de temas transversais relacionados às múltiplas desigualdades sociais (de classe, raça, gênero, sexualidade, entre outras).

⁴ A expressão faz referência ao texto “*O avesso do avesso*” ou *uma base curricular para o Brasil*, em que o sociólogo Cesar Callegari (2015) apresenta a construção de uma base curricular como um esforço necessário para corrigir a ordem em que políticas de currículo e avaliação se estabeleceram no país. Como pontua o autor, o que é (ou deveria ser) ensinado nas escolas tem sido fortemente influenciado por exames de larga escala, pelo vestibular, e pela indústria do material didático, sem um debate coletivo sobre os direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes brasileiros. Fazendo um paralelo com o caso em tela, a ideia de que deveriam ser democratizadas as oportunidades de acesso e aprendizagem de língua inglesa, por meio de sua obrigatoriedade como disciplina escolar, não foi fruto de uma discussão coletiva prévia, que resultasse na compreensão desse conhecimento como um direito de aprendizagem.

Alguns estudos abordam, ainda, o papel que importantes instrumentos de políticas educacionais, como os materiais didáticos, exercem na reprodução de desigualdades e injustiças simbólicas, relativas a padrões de representação cultural. Como aponta Santos (2016), livros didáticos de língua inglesa não raramente invisibilizam ou desrespeitam a identidade de grupos sociais já estigmatizados, por meio da forma como retratam os personagens apresentados. No entanto, ainda são poucos os estudos que lançam um olhar sociológico sobre esse objeto na perspectiva de uma desigualdade material ou alocativa, investigando como a democratização desse conhecimento, em si, pode ser um fator de justiça social.

Para alcançar este primeiro objetivo, buscamos mapear a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil, e analisar a medida em que ela se apresenta como injusta ou desigual. É importante destacar que, nesta tese, o “conhecimento” de língua inglesa é compreendido principalmente a partir da ideia de proficiência, embora reconheçamos que este é apenas um recorte em meio aos múltiplos significados que o termo pode assumir. Quanto à proficiência em uma língua, operamos com a definição de Quevedo-Camargo (2019). Segundo a autora, o conceito diz respeito à capacidade de uso da língua para comunicação em situações reais, de forma social e culturalmente adequada, sendo também chamado de habilidade linguística ou competência linguístico-comunicativa.

Diante da ausência de avaliações em larga escala no Brasil voltadas ao componente curricular de língua inglesa, ou dados censitários mais robustos sobre essa proficiência, buscamos aproximar-nos da distribuição do conhecimento de inglês no Brasil por meio de dados quantitativos secundários. Reunimos alguns dos principais relatórios disponíveis sobre proficiência na língua, a exemplo do *English Proficiency Index*, produzido pela empresa *Education First*, e recortamos as informações apresentadas sobre o caso brasileiro nas últimas edições. Para além do nível médio, buscamos investigar a distribuição dessa proficiência no país, por meio de levantamentos estatísticos recentemente divulgados. Dentre eles, o estudo desenvolvido por Mariani et al. (2021), a respeito do desempenho na prova de língua inglesa no ENEM obtido por alunos de escolas públicas e particulares nos últimos dez anos. Revisamos, ainda, pesquisas acadêmicas sobre o programa de internacionalização Ciência Sem Fronteiras, desenvolvido pelo governo federal em 2011. Dentre elas, destacamos a de Borges (2015), que analisou a distribuição da proficiência autodeclarada em língua inglesa entre grupos de estudantes com

diferentes pertencimentos de classe, raça e gênero, e seu impacto no acesso ao Programa. Sobre esse *corpus* de dados quantitativos reunidos, lançamos um olhar qualitativo sobre a distribuição evidenciada, analisando-a à luz da literatura sobre desigualdades e princípios de justiça para sua correção. Mobilizamos especialmente as contribuições de John Rawls sobre justiça como equidade, e sua apropriação no campo educacional desenvolvida por autores como Dubet (2009) e Ribeiro (2012).

Ainda em conexão com este primeiro objetivo de construir um problema de política pública, analisamos como o tema mais amplo do ensino de línguas vinha sendo abordado na trajetória de políticas educacionais no Brasil, até a BNCC. Novamente à luz dos estudos sobre desigualdades e princípios de justiça, articulados à literatura de implementação, analisamos as legislações educacionais e os documentos curriculares nacionais anteriores, como os PCNs. Essas diretrizes buscavam induzir a formulação e implementação de políticas locais que respondessem adequadamente à questão do aprendizado de línguas estrangeiras. Nesse sentido, buscamos compreender seu impacto nos diferentes contextos subnacionais, e as chances de que uma implementação efetiva dessas políticas ocorresse em seu interior, diante das capacidades estatais existentes. As contribuições de Matland (1995) se tornam especialmente importantes neste ponto, considerando as duas variáveis-chave que influenciam os processos de implementação segundo o autor: os níveis de conflito e de ambiguidade (ou incerteza) das políticas públicas.

Por fim, passamos ao segundo objetivo desta tese: compreender como políticas e reformas no ensino de inglês são implementadas localmente. Mais especificamente, os conflitos que surgem ao longo desse processo, as estratégias desenvolvidas para contorná-los e os princípios de justiça que lhes são subjacentes. A curiosidade investigativa sobre a implementação de reformas curriculares é potencializada no presente momento, diante da recente aprovação da BNCC. No âmbito da nova política, a língua inglesa ganha um destaque ainda maior como um componente curricular cujo caráter “essencial” ou “de base” é especialmente recente, considerando a trajetória de ensino de línguas estrangeiras no país.

No entanto, o pouco tempo decorrido desde a aprovação do documento, agravado pelo fechamento de grande parte das escolas durante os anos de 2020 e 2021, em função da pandemia de COVID-19, apresentou-se como um empecilho para uma análise mais robusta desse processo de implementação. Dessa forma,

decidimos lançar um olhar sobre a experiência da rede pública municipal do Rio de Janeiro, que havia realizado uma reforma similar no ensino de língua inglesa quase uma década antes daquela apresentada pela BNCC. Por meio de um estudo de caso de base qualitativa, analisamos a implementação do Programa Rio Criança Global (PRCG), inaugurado por meio de um decreto em outubro de 2009. Seu principal objetivo foi universalizar a oferta da língua inglesa na rede a partir do 1º ano do Ensino Fundamental, e desenvolver, nos/as estudantes, a competência comunicativa em inglês.

Ainda que de forma distinta da ruptura democrática que marcou o contexto de formulação da BNCC, o surgimento do PRCG também foi influenciado por eventos externos. Dentre eles, a preparação da cidade para receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, liderada por uma nova gestão municipal iniciada em 2009. A decisão de desenvolver uma política educacional especificamente voltada a esse componente – que rompia com a oferta de diferentes línguas e com as orientações que embasavam o currículo local até então, influenciadas pelos PCNs – também não foi precedida de uma construção coletiva do problema. À semelhança do contexto de implementação ora estabelecido pela BNCC junto aos estados e municípios, a materialização do Programa Rio Criança Global no período 2010-2016 se deu em meio a um cenário de elevado conflito.

A revisão das pesquisas acadêmicas realizadas a respeito do PRCG (apresentadas no capítulo 4) indicou que a vasta maioria dos trabalhos sobre a política está concentrada na área de Estudos da Linguagem. O tratamento conferido ao objeto parte principalmente de um olhar direcionado pelas teorias da linguagem, de modo que são mobilizados poucos referenciais teórico-metodológicos que permitam sua compreensão como uma política pública educacional. Grande parte dos estudos se dedica, ainda, à análise crítica dos objetivos do Programa e, sobretudo, de seus métodos. Destacam-se as denúncias sobre os efeitos prejudiciais à autonomia docente impostos pelo material didático padronizado (o principal instrumento de indução da política), e sobre a relação de parceria público-privada estabelecida para a oferta desses materiais e de encontros de formação continuada. Poucos estudos, no entanto, se debruçaram efetivamente sobre os processos decisórios que caracterizam a implementação da reforma, e seus efeitos sobre o objetivo central da política: garantir a aprendizagem de língua inglesa aos

estudantes. Nesse sentido, buscamos contribuir com o campo ao adotar uma lente teórico-analítica nova para o objeto em tela.

Realizamos entrevistas com 10 agentes implementadores do Programa Rio Criança Global, tanto no nível central (Secretaria Municipal de Educação), quanto local (em três escolas selecionadas). À luz da literatura de implementação de políticas públicas e princípios de justiça, buscamos identificar a percepção dos diferentes atores sobre a política em questão, o problema que buscava endereçar, e as dinâmicas de implementação propriamente ditas, desenvolvidas no período 2010-2016, com especial atenção aos conflitos delas derivados. Triangulamos, ainda, seus relatos com outros documentos oficiais analisados, como decretos, circulares, e orientações curriculares da rede. Encerramos a análise do estudo de caso com uma reflexão sobre os avanços proporcionados pela política e suas principais limitações, segundo a percepção dos agentes entrevistados.

Em síntese, a presente pesquisa busca responder às seguintes perguntas, organizadas em dois blocos: 1) Em que medida a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil é injusta ou desigual? De que forma essa distribuição foi influenciada pela trajetória de políticas públicas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no país? 2) Como são implementadas políticas e reformas no ensino de língua inglesa em um contexto de elevado conflito? Quais são os conflitos presentes ao longo desse processo, que estratégias são desenvolvidas para contorná-los, e que princípios de justiça lhes são subjacentes?

Para tanto, esta tese está estruturada em seis capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2 apresenta os principais referenciais teórico-metodológicos com os quais operaremos na pesquisa, tanto na construção do problema em tela, quanto na análise da implementação de políticas públicas voltadas a enfrentá-lo. O capítulo 3 traz a primeira contribuição que buscamos oferecer: a construção do problema em torno da distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil, e sua associação com a trajetória de políticas voltadas a seu ensino no país. O capítulo 4 traz o detalhamento do estudo de caso de implementação desenvolvido, que conforma nossa segunda contribuição, e o percurso metodológico seguido para essa etapa. O capítulo 5 apresenta a análise da trajetória de políticas e reformas no ensino de inglês na rede pública municipal do Rio de Janeiro, elegendo o Programa Rio Criança Global e o período 2010-2016 como o seu principal marco de mudanças. Por fim, tecemos nossas considerações finais no capítulo 6.

2

Fundamentação teórico-metodológica: implementação de políticas públicas, desigualdade e princípios de justiça na educação

Neste capítulo, apresentamos os principais referenciais teórico-metodológicos que mobilizaremos ao longo de todo o trabalho, para alcançar os dois objetivos propostos: a construção de um problema de política pública e um estudo de caso de implementação. Para tanto, propomos uma articulação entre a literatura de implementação de políticas públicas e os estudos sobre desigualdades socioeducacionais e princípios de justiça para sua correção.

Embora o estudo de caso se articule ao segundo objetivo desta tese, iniciamos nossa revisão pela literatura de implementação, visto que dela derivam as principais categorias empregadas também na análise do problema. Cabe destacar, ainda, que o próprio esforço teórico de (re)construir o problema endereçado pelas políticas em tela – o ensino de língua inglesa – surgiu da necessidade de melhor compreender um dos principais focos de conflito observados em sua implementação.

Portanto, iniciamos este capítulo de fundamentação pela apresentação do campo de políticas públicas e de sua vertente mais recente, os estudos de implementação. Em seguida, estreitamos nossa articulação com a área da Sociologia, por meio das relações tecidas entre processos de implementação e (re)produção de desigualdades sociais. Por fim, exploramos mais a fundo as diferentes compreensões de desigualdade e (in)justiça em educação, que orientam a própria construção dos problemas das políticas educacionais. Tais perspectivas impactam, ainda, a percepção sobre a forma que essas políticas deveriam assumir para enfrentar as desigualdades em questão, e sua receptividade na implementação.

2.1.

O campo de políticas públicas

O campo de conhecimento denominado políticas públicas pode ser compreendido como aquele que busca estudar “o governo em ação” (Souza, 2003,

2006). Esse sentido mais amplo conferido à área remonta à sua origem como disciplina acadêmica nos Estados Unidos em meados do século XX, onde o campo se desenvolveu sem uma conexão direta com teorias sobre o papel do Estado e suas instituições, como ocorreu na Europa (Souza, 2006, p. 22). Em outras palavras, no contexto estadunidense, a área de políticas públicas se constituiu academicamente como uma subárea da ciência política, focalizada mais diretamente nos cursos de ação adotados pelos governos, e nas razões que embasam essas decisões. Embora o seu surgimento tenha-se dado de forma diferente no cenário europeu, em ambos os casos, os estudos sobre políticas públicas se consolidaram a partir do olhar sobre o governo enquanto *locus* privilegiado de produção dessas políticas.

Ainda segundo a autora, a constituição de tais estudos teve como base o pressuposto de que, em democracias estáveis, o que o governo (não) faz pode ser objeto de formulação científica e de análise por parte de pesquisadores independentes. Nesse sentido, é possível dizer que as políticas públicas – compreendidas tanto como as ferramentas de ação dos governos, quanto como a área de estudos sobre elas – remetem, em sua origem, à premissa weberiana de que as democracias modernas se distinguem pela forma de legitimidade “legal-racional” que trazem consigo. Em outras palavras, pelo fato de que as decisões do Estado podem ser justificadas racionalmente (Abramovay & Lotta, 2022, p. 20).

Desde sua constituição, a área que se propõe a estudar a ação do governo tem grande proximidade com o próprio governo. Dessa forma, não raramente questões empíricas (sobre ações) se confundem com questões normativas ou prescritivas (sobre legitimidade ou recomendação de ações), o que leva a possíveis “armadilhas” durante sua análise (Hill & Hupe, 2003). A própria definição do objeto apresentada por Richard Matland (1995, p. 154), autor com quem dialogaremos mais estreitamente nesta tese, antecipa alguns dos principais debates que podem surgir nesse sentido. Para o autor, uma política pública pode ser definida como o conjunto de atividades programáticas formuladas em resposta à decisão de uma autoridade, com vistas a atender demandas consideradas legítimas⁵. Se

⁵ Em tradução livre, optamos pela ideia de “demandas consideradas legítimas” no sentido de que são expressas por organizações “legitimadoras”, ou seja, capazes de lhes conferir legitimidade, estejam elas no âmbito do legislativo, do executivo ou do judiciário. No original: “Policy can be defined as the programmatic activities formulated in response to an authoritative decision. These activities are the policy designer’s plans for carrying out the wishes expressed by a legitimating organization, be it a legislature, a judicial agent, or an executive body.” (Matland, 1995, p. 154)

partirmos dessa definição na tentativa de compreender sua implementação, para onde deveríamos direcionar nosso olhar, ao analisar as dinâmicas que caracterizam esse processo: para os planos estabelecidos *a priori*, cotejando o que observamos àquilo que havia sido proposto, ou para os efeitos gerais produzidos pelas ações observadas, considerando as demandas em questão? Esse questionamento caracterizou boa parte dos embates vivenciados pelos estudiosos de implementação.

Antes de aprofundarmo-nos nessa vertente do campo, é importante sinalizar que existem diversos modelos de análise de políticas públicas e/ou formas de aproximação ao objeto. Dentre eles, está a abordagem conhecida como ciclo de políticas públicas, que as concebe como um ciclo deliberativo, ou seja, como um contínuo processo decisório do qual a implementação faz parte (Souza, 2006). Nessa perspectiva – que busca mais recortar o objeto analítico do que oferecer variáveis explicativas para os fenômenos observados (Lima & D’Ascenzi, 2013, p. 101) – alguns estágios principais podem ser identificados.

O primeiro deles, comumente associado à definição da **agenda**, se refere à identificação dos temas que serão tratados como problemas a serem resolvidos pelo Estado. Desse modo, os estudos concentrados sobre esta fase buscam compreender por que alguns temas recebem prioridade sobre outros, e/ou como se constrói a consciência coletiva sobre dado tema enquanto um problema a ser enfrentado, considerando, ainda, os participantes que influenciam essa construção. A **formulação**, por sua vez, representa os processos de decisão sobre a forma que a política irá tomar para responder ao problema em tela. As análises centradas neste estágio recaem, portanto, sobre a identificação e a seleção das opções existentes para compor o plano de ação em resposta às demandas apresentadas, e os atores que participam dessas dinâmicas. Já a **implementação** diz respeito justamente à materialização dessas atividades, protagonizada pela burocracia (em interação com outros atores) e influenciada pelos instrumentos adotados. Por constituir um dos principais focos desta pesquisa, retornaremos a esta fase adiante. Por fim, a **avaliação** consiste na mensuração e na reflexão sobre os resultados alcançados, seja em articulação aos planos originais, seja em função dos efeitos observados nos contextos em que as políticas foram implementadas, podendo resultar em decisões sobre a continuidade ou não da política (Souza, 2003; 2006; Lotta, 2019).

Cabe destacar que o tom didático do ciclo de políticas públicas fez com que a abordagem centrada em fases fosse submetida a diversas críticas. Estas, por sua

vez, enfatizaram o excessivo racionalismo do modelo e, precisamente por isso, sua fraca correspondência com a realidade, em que esses estágios se mesclam e se sobrepõem (Hill & Hupe, 2003, p. 478). No entanto, como afirmam os autores, é possível utilizar a abordagem para organizar a análise pretendida sem assumir empiricamente seu formalismo implícito. Em outras palavras, é possível considerá-la como uma espécie de recurso heurístico que permite aproximarmo-nos do *processo de produção de políticas*. É nesse sentido – e não numa perspectiva fragmentada ou etapista – que lançamos mão deste modelo.

Ainda segundo Hill & Hupe (2003, p. 478-479), o aspecto mais importante da ênfase no processo é o *continuum* entre política e ação que ele pressupõe. Dessa forma, na fase compreendida como implementação, a *produção* da política continua ocorrendo, ainda que por outros meios. Resta compreender melhor como a implementação e o processo (mais amplo) de produção de políticas se relacionam conceitualmente, e como se dá a identificação da primeira em termos empíricos. Para explorar estas questões, apresentaremos uma breve revisão das quatro principais gerações que os estudos sobre implementação de políticas públicas atravessaram (Lotta, 2019).

2.1.1 Implementação de políticas públicas: gerações e perspectivas analíticas

Em um estudo de revisão internacional que contemplou os trinta anos anteriores à sua publicação, Susan Barrett (2004) indica que, até a década de 1970, a maior parte da literatura sobre políticas públicas privilegiava os processos decisórios característicos das etapas de agenda e formulação: as definições do “o quê” das políticas (*the substance of policy content*). A recorrência desse recorte pode ser relacionada tanto à preocupação latente com as relações entre política, políticas públicas e democracia (Lotta, 2019) que marcou a reconstrução dos países democráticos após a Segunda Guerra, quanto à lógica weberiana clássica que vigorava sobre o funcionamento do Estado. Essa perspectiva, baseada na separação clara entre a esfera política e a administrativa, sequer previa a possibilidade de que a implementação fosse concebida como *locus* de tomada de decisão. Pelo contrário, ela era tida como um estágio meramente sequencial à formulação, em que diretrizes legitimadas no “topo” seriam transmitidas para o corpo administrativo para fins de

execução, e então sucessivamente traduzidas em instruções operacionais até chegar à base da cadeia hierárquica (Barrett, 2004, p. 252).

No entanto, já no final dos anos 1960 – em um contexto de Guerra Fria e disputa por modelos de Estado – é possível observar uma preocupação crescente com a efetividade das políticas e seus resultados, traduzida na intensificação de sistemas de avaliação e monitoramento de programas sociais. O que esses estudos mostravam, de forma recorrente e sistemática, é que a “performance” observada não correspondia às expectativas da política, levando à conclusão de algo ainda não devidamente analisado estava ocorrendo entre o momento da formulação e os resultados alcançados (Lotta, 2019, p. 14). Os estudos de implementação surgem, portanto, como a subárea mais recente do campo de políticas públicas, voltada a investigar a “caixa preta” que constitui os processos de materialização dos planos formulados, até então reduzidos à execução fiel das diretrizes dos altos escalões. Nesse sentido, marcam um ponto de mudança nas preocupações sobre “o quê” vinha sendo observado como resultado para o “porquê” do fracasso percebido. Passa-se, então, a direcionar um olhar analítico para as dinâmicas concretas em que políticas são traduzidas em ações (Barrett, 2004, p. 251).

Essa primeira geração dos estudos de implementação, desenvolvidos ainda nos anos 1970, foi identificada por Sabatier (1993) a partir do marco representado pela publicação do livro *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed In Oakland; Or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*⁶, de Pressman & Wildavsky (1973). Se, até então, a ideia de implementação pressupunha que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida, o mérito do estudo foi demonstrar o quanto a operacionalização local de programas federais apresentava inúmeros percalços, apesar dos incentivos oferecidos.

Os estudos de implementação realizados no âmbito dessa geração pioneira ficaram conhecidos pelo tipo de análise chamada *top-down* (de cima para baixo), uma vez que focalizavam as decisões tomadas por uma única instância (o “topo”). A ação da burocracia, por sua vez, era concebida como potencial obstáculo ao sucesso da implementação, compreendido como o alcance dos objetivos pré-determinados. Tais estudos compartilhavam de um forte viés normativo, e ainda se baseavam na tradição weberiana segundo a qual, em um Estado democrático, a

⁶ Em tradução livre, “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland, ou por que é impressionante que programas federais funcionem em alguma medida”

prerrogativa de tomada de decisão caberia aos políticos eleitos. Uma de suas principais preocupações, portanto, era entender por que as políticas “falham”. Entre as principais explicações desse fenômeno, estaria justamente a tomada de decisão na ponta, facilitada por elementos como: falta de clareza nos objetivos, múltiplos atores envolvidos na implementação, diferentes valores e interesses no âmbito das organizações, e a relativa autonomia das agências implementadoras (Sabatier & Mazmanian, 1979). Recomendava-se, portanto, regular a discricionariedade local e atribuir a implementação a agências alinhadas aos objetivos da política.

Em síntese, os estudos que analisavam variações na implementação de diferentes programas governamentais sob a ótica *top-down* privilegiavam os processos decisórios de alto nível, materializados em leis e arranjos formais da política. Ao tê-los como principal referência para acompanhar a implementação, geralmente tendiam à “fracassomania” (Faria, 2012; Bichir, 2020) já sugerida no título da obra de Pressman & Wildavsky (1973).

Conforme apontado por Matland (1995, p. 147-148), os pesquisadores que adotam essa linha recebem, no geral, três críticas principais: 1) ao tomar como ponto de partida os documentos estruturantes da política, o modelo despreza a relevância das ações anteriores a eles; 2) a percepção da implementação como um processo meramente administrativo ignora (ou busca eliminar) aspectos políticos; e 3) ao passo que os formuladores da política são destacados como os atores principais no processo de análise, os agentes implementadores locais são comumente tratados como obstáculo ao sucesso da implementação. Como resume Bichir (2020), as principais críticas à abordagem *top-down* se referem a um excessivo racionalismo e simplismo do modelo. Este, por sua vez, se apresenta muito otimista quanto à capacidade dos formuladores de estruturar a implementação, sem considerar os pontos de resistência e conflito, além do elemento político implícito na formulação e na implementação (Winter, 2006).

Tais contrapontos levaram ao desenvolvimento, no início da década de 1980, da perspectiva que ficou conhecida como *bottom-up*, e que marcou a segunda geração dos estudos de implementação. Essa abordagem se destaca por deslocar o foco do topo para a base da hierarquia político-administrativa, ou seja, para as interações cotidianas em que as políticas e os serviços são efetivamente entregues para os cidadãos-usuários, protagonizadas pela burocracia de linha de frente (Winter, 2006). Já distante do tom normativo/prescritivo que marcou a geração

anterior, o olhar sobre a implementação “de baixo para cima” não é orientado por preocupações como a conformidade aos objetivos pré-estabelecidos ou a legitimidade das decisões que são tomadas na ponta, mas, sim, pela busca da compreensão da “política como ela é” (Lotta, 2019, p. 16).

Nesse sentido, um dos principais argumentos apresentados em obras que marcaram o período – como *Policy and Action*, de Barrett & Fudge (1981) – foi o questionamento da suposta relação hierárquica existente entre a formulação e implementação. Como pontua Barrett (2004, p. 253, em tradução livre):

Sugeriu-se que a implementação deveria ser considerada uma parte integrante e contínua do processo político de produção de políticas, em vez de uma sequência administrativa, e ser vista como uma dialética entre política e ação envolvendo negociação e barganha entre aqueles que buscam executar a política e aqueles de quem a ação depende.

Compreender a implementação dessa forma é considerá-la como um processo criativo em que as organizações locais reagem aos planos delineados em nível macro e, a partir de então, desenvolvem seus próprios programas e os implementam (Matland, 1995, p. 148). O parâmetro para avaliar o sucesso de uma política se torna, assim, menos dependente dos objetivos iniciais. Estes têm sua relevância diminuída em relação aos processos efetivamente desenvolvidos nos contextos em que ela é implementada, dos quais dependem os resultados.

A tomada de decisão por parte dos agentes implementadores também é ressignificada enquanto uma dinâmica inevitável, e até mesmo desejável, por possibilitar que certas normativas possam ser adaptadas às circunstâncias da implementação, que não podem ser previstas *a priori* em sua totalidade. Anteriormente considerada como um dos fatores que levam à baixa performance da política, a margem de liberdade concedida aos burocratas da ponta passa a ser compreendida como um elemento necessário ao sucesso dos programas, que dependeriam em grande parte da capacidade adaptativa desses indivíduos. Nesse sentido, os formuladores no nível central influenciariam apenas parcial e indiretamente as dinâmicas realizadas no nível local – uma das razões pelas quais uma mesma política nacional variaria, a depender dos contextos de implementação.

O destaque que o modelo *bottom-up* confere aos agentes locais, que passam a constituir “variável explicativa” do processo de implementação, deve muito à obra seminal de Michael Lipsky, publicada originalmente em 1980 e intitulada *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nela, o autor

define como “burocratas de nível de rua” os agentes da linha de frente do serviço público, aqueles que interagem diretamente com os cidadãos-usuários das políticas em seu cotidiano. Exemplos desses profissionais seriam os policiais, professores, assistentes sociais e demais agentes que materializam o Estado para os cidadãos, ao lhes conceder acesso a programas, direitos, e ao serviço público em geral.

Um fator chave para entender a relevância desses agentes no âmbito dos estudos *bottom-up* é o conceito que o autor define como discricionariedade: a margem de liberdade que possuem para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções a serem distribuídos aos diferentes cidadãos (Lipsky, 2010, p. 13). Como aponta o autor, o exercício discricionário ocorre não porque não haja normas regulando sua rotina de trabalho, mas porque nem sempre as diretrizes formais contemplam a diversidade de casos com que lidam. Nesse sentido, a transformação de normas abrangentes e abstratas em práticas concretas costuma se dar em meio a situações imprevisíveis e caracterizadas pela escassez de recursos, sobrecarga de trabalho e múltiplas pressões. Consequentemente, os burocratas implementadores desenvolvem mecanismos de *coping*, ou estratégias de enfrentamento, que incluem a priorização de casos mais fáceis ou com maiores chances de retorno. São justamente essas improvisações e inovações constantes que fazem com que a burocracia implementadora deixe de ser apenas executora, para se tornar “fazedora de políticas”, na percepção do autor.

No que se refere aos fatores que motivam as práticas discricionárias dos agentes de nível de rua, é importante destacar que a obra de Lipsky (2010) ainda confere certa centralidade às regras e às condições (não ideais) do contexto em que atuam. Nesse sentido, os trabalhadores da linha de frente são retratados como atores racionais que, uma vez sujeitos a múltiplas pressões, elevadas incertezas e poucos recursos, buscam criar estratégias que lhes permitam amenizar a distância entre o serviço oferecido e o desempenho esperado. Consequentemente, tenderiam a racionalizar e restringir serviços, ou tentar controlar o comportamento dos usuários. Dessa forma, o exercício da discricionariedade aparece, sobretudo, como um mecanismo adaptativo e de autopreservação dos burocratas implementadores.

Com o desenvolvimento dos estudos da chamada segunda geração, outros autores viriam a explorar as diferentes racionalidades que podem orientar a agência desses trabalhadores. Para Maynard-Moody & Musheno (2003), por exemplo, mais do que agentes racionais, os burocratas de nível de rua são sujeitos morais, que

podem tornar o próprio trabalho mais difícil, desgastante ou até mesmo arriscado, caso considerem que o usuário em questão é merecedor de seus esforços. Por outro lado, diante de um usuário julgado não merecedor, poderiam deliberadamente oferecer menos do que o permitido pelas diretrizes ou procedimentos formais. Em outras palavras, ao tomarem decisões sobre o que entregar aos cidadãos diante de um conflito entre as regras formais e suas demandas particulares, os agentes seriam orientados por sua própria percepção de justiça, ou aquilo que consideram correto. Esta, por sua vez, seria fortemente influenciada por valores morais cultivados socialmente, dentre os quais se destaca a ideia de meritocracia.

A análise mais detalhada das práticas de categorização e julgamento realizadas no curso da implementação das políticas públicas aprofunda o entendimento do campo sobre a discricionariedade (ou agência) dos burocratas implementadores como um fenômeno complexo. Ao passo que permite a adaptação de normativas pouco realistas ao contexto imediato, a ação local também é atravessada por estereótipos sociais sobre quem é ou não merecedor de atendimento pelo Estado. De todo modo, uma das principais contribuições dos estudos *bottom-up* foi mostrar que onde há discricionariedade, há valores individuais (Meier & O'Toole, 2006). Estes, por sua vez, são também moldados por fatores organizacionais, relacionais e institucionais mais amplos (Lotta, 2014).

A abordagem *bottom-up* também foi alvo de críticas, dentre as quais duas se destacam (Matland, 1995, p. 149-150). A primeira, de cunho mais normativo, retoma a discussão sobre legitimidade e sua relação com o controle sobre as políticas – que, em uma democracia, deveria ser exercido pelos agentes cujo poder deriva da própria soberania popular. Já a autoridade dos agentes locais não se originaria da mesma base de poder (e forma de legitimação). Nesse sentido, uma das principais críticas dirigidas a esses modelos era de que transformavam um dado descritivo – o *fato* de que os burocratas de nível de rua efetivamente dispõem de significativa discricionariedade em suas interações com os usuários – em base prescritiva para o desenho das políticas. Equacionava-se, dessa forma, o que *é* com o que *deve ser*. Para esses críticos, algum nível de flexibilidade e autonomia poderia ser adequado quando os objetivos dos formuladores e implementadores estivessem alinhados. No entanto, se o que prevalecem são as divergências, a liberdade de ação na ponta poderia resultar em baixa *performance* no alcance dos objetivos oficiais.

A segunda crítica tem caráter mais metodológico, e sugere que os estudos *bottom-up* atribuem uma ênfase desmedida à autonomia no nível local, ao passo que parte significativa dessa margem de ação poderia ser prevista e manipulada por atores centrais. Estes, por sua vez, conseguiriam estruturar os contextos de implementação de tal forma, que os objetivos e as estratégias adotadas pelos agentes na ponta também seriam afetados. Portanto, a estrutura institucional em que os burocratas implementadores atuam e os recursos que lhes são disponibilizados seriam elementos-chave a condicionar suas decisões e ações, influenciando significativamente os resultados das políticas.

Principalmente a partir da década 1990, no contexto da chamada terceira geração dos estudos de implementação, foram desenvolvidos esforços de síntese das duas abordagens. Tais tentativas buscaram combinar a análise de estruturas de implementação e de incentivo com o olhar para os atores locais, seus objetivos, valores e relações, seja por meio da construção de modelos sintéticos das duas abordagens, ou de uma proposta alternativa que indicasse aquela mais pertinente a depender da política em questão (Bichir, 2020, p. 29). O modelo de Richard Matland (1995), que busca identificar os contextos em que abordagens *top-down* ou *bottom-up* podem ser mais adequadas, se insere nesta geração. Considerando que são muitas as variáveis que podem afetar a implementação segundo a literatura, o autor pontua que falta um olhar mais detalhado sobre as condições em que umas ou outras importam mais ou menos. Em um esforço de concisão, apresenta o binômio conflito-ambiguidade e seu potencial estruturante de quatro tipos de contexto que caracterizam a implementação de diferentes políticas, influenciando sua capacidade de alcançar resultados. Tais contextos apontam, ainda, para determinada abordagem como mais proveitosa para a explicação das dinâmicas observadas. No geral, é possível dizer que políticas mais bem definidas podem ser analisadas a partir do “topo”, ao passo que, no caso de políticas mais incertas ou vagas, perspectivas de baixo para cima seriam mais cabíveis. Retornaremos a este modelo na próxima seção, dada a centralidade que adquire na pesquisa em tela.

No presente momento, nos encontramos em uma quarta geração de estudos sobre implementação. Como pontua Lotta (2019, p. 17), essa geração é caracterizada pela multiplicidade de abordagens e formas de análise existentes, bem como pela influência de outras áreas para além da Ciência Política e da Administração Pública, como a Sociologia. Outro fator que marca a geração atual

é a atenção conferida a temas como governança, arranjos de implementação e capacidades estatais. Tais temas ganharam força especialmente após movimentos reformistas do Estado⁷ trazerem outros atores para o processo de produção de políticas públicas e entrega de serviços. É justamente a complexificação desse processo para além da atuação exclusiva dos governos que faz com que, mais do que “o governo em ação”, as análises de implementação venham sendo identificadas como o estudo do “Estado em ação” (Pires, 2020). Busca-se contemplar, dessa forma, a multiplicidade de atores, organizações e instituições que o compõem, formal ou informalmente. Como destaca Lotta (2019), os estudos de implementação chegam ao Brasil já dentro desse recorte temporal, principalmente a partir dos anos 2010 no que se refere a uma produção mais sistemática.

Ainda de acordo com a autora, após atravessar diferentes tempos e espaços, alguns pontos pacíficos podem ser encontrados em meio aos estudos atuais sobre implementação. Dentre eles, a superação da perspectiva segmentada e hierárquica segundo a qual a formulação corresponderia à tomada de decisão, e a implementação remeteria à execução. Em suas palavras, “a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre **quem decide com quem sobre o quê**. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p. 18, grifo adicionado). Dessa forma, já é consenso que a implementação integra o contínuo processo decisório que caracteriza a produção de políticas públicas. No entanto, essas múltiplas tomadas de decisão são realizadas por agências e atores diferentes, e incidem sobre questões distintas a depender das relações entre eles.

Portanto, um segundo ponto também acordado na literatura, segundo a autora, trata do reconhecimento de que as cadeias decisórias são complexas em diferentes sentidos, cabendo às análises incorporar um olhar igualmente complexo para compreendê-las. Uma dessas dimensões de complexidade se refere à distinção entre níveis (*levels*) e camadas (*layers*), também proposta por Hill & Hupe (2003).

⁷ Como apontam Cavalcante & Pires (2018, p. 10), essas ondas reformistas do aparato estatal – abrigadas no movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) – recebem forte influência de práticas de gestão privada, e buscam, entre outros, desagregar monopólios burocráticos, descentralizar competências e processos de governo, e induzir a concorrência no espaço público. No contexto brasileiro, destaca-se a experiência reformista que teve início em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Conforme elaborado por esses autores, os atores que interagem em torno dos objetivos dispostos no âmbito de uma política estabelecem relações distintas entre si, a depender dos contextos institucionais em que estão inseridos. É possível, por exemplo, que pertençam a diferentes camadas (*layers*): instituições político-administrativa formais que dispõem de certa competência territorial e autonomia relativa (Hill & Hupe, 2003, p. 480-481). Se este for o caso, o que está em questão são co-governos distintos, todos com mandato formal (*de jure*) para decisão, a exemplo do que ocorre em sistemas federativos, onde não há relação hierárquica entre os entes subnacionais. Nesse sentido, eventuais modificações de uma política nacional observadas no interior dessas camadas não necessariamente correspondem a *déficits* de implementação, mas a um processo original de co-formação de políticas, por parte uma camada com prerrogativa de transformá-las. A relação entre camadas decisórias tendo em vista a implementação de uma política prevê, portanto, negociação, construção de consensos, e desenvolvimento de estratégias de adesão entre os atores envolvidos, que se relacionam horizontalmente.

Já a implementação multinível (*multilevel*) pode ocorrer, por exemplo, no interior de uma mesma camada, composta por diferentes níveis hierárquicos. Estes, por sua vez, não têm mandato formal (*de jure*) para decisão, embora o façam informalmente (*de facto*), conforme apontam os estudos *bottom-up* e as análises sociológicas sobre o exercício da discricionariedade no nível local (Hill & Hupe, 2003, p. 477). Considerando a relação mais verticalizada e subordinada entre esses agentes, a coordenação de ações se dá por meio de incentivos, controle e outros mecanismos que visam garantir a conformidade aos objetivos e padrões de ação estabelecidos, mais do que negociar a cooperação em torno da adesão a eles.

Em síntese, Hill & Hupe (2003) afirmam que as interações multiníveis dizem respeito principalmente a estratégias de comunicação entre os atores, ao passo que as interações multicamadas remetem a processos de barganha e colaboração. Considerando que a implementação de políticas e reformas no ensino de inglês no município do Rio de Janeiro envolve processos de ambos os tipos, as contribuições de Hill & Hupe (2003) serão importantes para a análise pretendida.

Para além dessa complexidade inerente às interações verticais e horizontais entre atores governamentais, já há um terceiro pressuposto analítico consensuado no campo sobre a implementação, segundo Lotta (2019, p. 19). Trata-se da alta interatividade desse processo também no que se refere à participação de outros

atores e organizações (não estatais), conforme mencionado. É justamente essa crescente complexidade do processo de (co)produção de políticas públicas que tem levado à necessidade de se ampliar o escopo das análises para além do Estado (Bichir, 2018, p. 49). A mobilização de conceitos como o de governança, como tem ocorrido na quarta geração, tem sido importante nesse sentido.

Em meio às diversas definições existentes, governança pode ser compreendida como o conjunto de atores estatais e não estatais que interagem (in)formalmente na produção de políticas públicas em determinados contextos institucionais (Marques, 2013). Diante dessa complexidade adicional, as análises de implementação passam a incorporar o olhar sobre esses novos atores, e a debruçar-se sobre os processos interinstitucionais que ora caracterizam a “condução coletiva dos assuntos de interesse público” (Cavalcante & Pires, 2018, p. 12). Novamente em diálogo com o objeto de investigação nesta tese, cabe destacar que os arranjos estabelecidos para a implementação de políticas e reformas no ensino de inglês no município do Rio de Janeiro também envolveram atores não estatais. Dessa forma, incorporar um olhar para esses atores e as interações desenvolvidas com eles passa a ser necessário para a compreensão desse processo.

Por fim, o quarto pressuposto analítico mencionado por Lotta (2019, p. 20), resultante do acúmulo dessa ampla gama de estudos sobre implementação, conclui que há uma multiplicidade de fatores que interferem no processo de materialização das políticas. Se considerarmos, portanto, a própria implementação – e não somente os resultados das políticas – como uma variável dependente (Winter, 2006), é possível observar que há muitos outros elementos para além das regras e diretrizes formais que a influenciam. A natureza dessas “variáveis independentes” é diversa, abrangendo desde o nível individual (tendo em vista as trajetórias pessoais dos diferentes agentes implementadores), até aspectos organizacionais, institucionais e sistêmicos, que influenciam as próprias preferências individuais (Lotta, 2014).

Esse pressuposto, em diálogo com a trajetória de estudos no campo, nos permite adotar a seguinte definição de implementação, com a qual operaremos ao longo da pesquisa, sobretudo na etapa de estudo de caso:

A implementação de políticas públicas é, portanto, definida aqui pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Assim, o que temos como pressuposto é que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais

apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema. (Lotta, 2014, p. 192-193.)

Adotar uma perspectiva interativa de implementação segundo Lotta (2014) significa, portanto, ampliar o olhar analítico para a cadeia de agentes envolvidos nos processos decisórios. Implica, ainda, atentar para os referenciais simbólicos com os quais esses agentes operam nas próprias análises que fazem sobre os problemas postos pelas políticas, e nas tomadas de decisão em relação a eles. Em outras palavras, cabe um olhar atento para o campo semântico que envolve termos como crenças, valores, princípios, interesses, representações etc., os quais buscaremos articular sob a forma de princípios de justiça mais adiante. Como apontam Lima & D’Ascenzi (2013, p. 109), as variáveis ou matrizes cognitivas – sistemas de representação do real que orientam a ação dos atores públicos e privados – são elementos-chave para compreender a implementação de políticas. Isso ocorre porque esses referenciais fazem a mediação entre as intenções contidas nos planos e nas estruturas programáticas e suas formas de apropriação nos espaços locais, onde os atores ativam suas próprias concepções, visões e intencionalidades.

Por último, considerando que propomos um olhar sobre a trajetória das políticas e reformas no ensino de inglês propostas nacionalmente, e recontextualizadas no âmbito da rede municipal do Rio de Janeiro, as contribuições de Matland (1995) tornam-se fundamentais para a pesquisa em tela. Como apontam Lotta et al. (2021), em que pese a importância do contexto para explicar os processos de implementação, o autor foi um dos poucos que efetivamente avançaram em compreender as variáveis que importam nesse sentido, gerando condições mais ou menos favoráveis a implementações efetivas. Na próxima seção, apresentamos o modelo desenvolvido por Matland (1995) a partir da articulação de duas variáveis-chave que afetam a implementação: conflito e ambiguidade.

Ao explorar os conflitos que surgem ao longo da implementação das políticas em tela – quais atores envolvem, a que elementos se referem, e que estratégias são desenvolvidas para administrá-los – buscamos “desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram” (Lotta, 2019, p. 20). Em outras palavras, procuramos evitar um olhar normativo e condenatório sobre a realidade analisada, visto que esse também é um pressuposto constitutivo dos estudos sobre implementação de políticas públicas. Afinal, como aponta Pires (2020), as

complexas dinâmicas que ocorrem entre a tomada de uma decisão governamental e a percepção dos resultados gerados pela intervenção pública têm um potencial transformador, para o bem e para o mal, dos objetivos e instrumentos concebidos pelas legislaturas e gabinetes do poder executivo. Em suas palavras:

É esse poder de transformação que torna imprescindível o estudo da implementação para aqueles que desejam compreender a atuação do Estado tal como ela se apresenta e não apenas como deveria ser. Abordar a implementação é, antes de tudo, um compromisso com o real, tomado como base para construção de conhecimento útil e aplicado ao aprimoramento contínuo das políticas e serviços públicos. (Pires, 2020, p. 7)

2.1.2.

Um olhar sobre a implementação a partir de seus contextos: o binômio conflito-ambiguidade

Conforme apresentado, os estudos de implementação foram inicialmente marcados pelo desenvolvimento de duas linhas investigativas que buscavam apontar a forma mais eficaz de descrever e analisar esses processos decisórios. Os teóricos filiados à corrente *top-down* consideravam os formuladores e os gestores da implementação no alto escalão como os atores principais da produção da política. Já os *bottom-upers* focalizavam o contexto da entrega dos serviços aos usuários, pela burocracia de nível de rua, como o *locus* privilegiado de sua produção.

Com o progressivo desenvolvimento do campo, diversas críticas foram tecidas a cada uma das abordagens, e se avançou no consenso sobre a necessidade de fazê-las convergir em alguma medida, articulando as variáveis “macro” exploradas pelos modelos *top-down* às variáveis “micro” apresentadas pelos modelos *bottom-up*. Entre os diversos esforços de síntese feitos nesse sentido, destacamos o proposto por Richard Matland (1995), segundo a qual determinados contextos apontam para a pertinência de um olhar mais macro ou micro sobre as dinâmicas de sua implementação.

Cabe ressaltar que o modelo em questão é geralmente associado à terceira geração de estudos de implementação (Lotta, 2019) e que, conforme discutido, estudos posteriores apontaram outras dimensões de complexidade nesse processo. Portanto, quando nos aproximarmos de sua operacionalização no estudo de caso proposto (capítulo 4), buscaremos articular as contribuições do autor àquelas de outros pesquisadores. Entre eles, os que se debruçaram sobre os níveis (*levels*) e camadas (*layers*) que envolvem as políticas públicas em contextos federativos ou

complexos (Hill & Hupe, 2003). De todo modo, a perspectiva analítica proposta por Matland (1995) permanece válida, sobretudo quando se trata de compreender não apenas um caso isolado, mas a forma em que os processos de implementação variam quando se consideram políticas diferentes. Ou, ainda, quando o contexto de implementação de uma política é alterado à medida que se eleva ou reduz o grau de incerteza e/ou disputa sobre seus meios e fins. Considerando que, antes mesmo de analisarmos o caso do Rio de Janeiro, lançaremos um olhar sobre os contextos estabelecidos pelas políticas nacionais voltadas ao ensino de línguas, as contribuições do autor são fundamentais também para a construção do problema apresentado no capítulo 3.

Para Matland (1995), os pesquisadores até então filiados às duas linhas tradicionais tendiam a estudar políticas de diferentes tipos. Em geral, os *top-downers* privilegiavam políticas relativamente mais claras; e os *bottom-upers*, políticas com maior grau de incertezas. A identificação do modelo mais pertinente para compreender os processos de implementação necessitaria, portanto, de uma análise anterior sobre o grau em se manifestam, na política em tela, duas variáveis-chave que afetam a tomada de decisão dos atores: conflito e ambiguidade.

Considerando a perspectiva interativa adotada, podemos compreender o conflito na implementação como o nível de instabilidade presente nas interações entre os atores envolvidos (Lotta et al., 2021). Para Matland (1995, p. 156), ele resultaria da relação de interdependência entre esses atores e da incompatibilidade entre seus objetivos, o que levaria à percepção de que o ganho de um representa a perda do outro. Em outras palavras, quando mais de uma organização demonstra interesse pela política e há uma incongruência de visões entre elas, surge uma situação de conflito. Tais disputas podem se referir tanto aos objetivos finais das políticas, quanto aos meios apresentados para alcançá-los.

A forma como *top-downers* e *bottom-upers* tratam essa variável também é um traço distintivo importante dessas abordagens. Ao passo que os primeiros percebem o conflito como um fator endógeno à política pública, passível de ser influenciado e minimizado pelos formuladores, os últimos o consideram como algo dado e não manipulável. Segundo o autor, certos tipos de conflito seriam, de fato, contornáveis. Algumas das estratégias que contribuem nesse sentido incluem a redução da quantidade e/ou intensidade das mudanças trazidas pela política, bem

como a oferta de recursos e incentivos que gerem a adesão de atores-chave à proposta, garantindo boas condições materiais de implementação.

Por outro lado, determinados tipos de conflito não seriam manipuláveis por meio da injeção de recursos, pois têm sua origem em uma incompatibilidade mais profunda de valores. Nestes casos em que o conflito tem uma natureza mais simbólica, os modos de resolvê-lo (ou ao menos administrá-lo) incluem esforços de *persuasão*, ou mecanismos de *barganha* e *coerção*. Tentativas de persuasão são mais comuns em níveis mais baixos de conflito, e podem chegar a solucioná-lo, construindo consenso em relação a fins. Já estratégias de barganha ou coerção prevalecem quando o grau de dissenso é maior (Matland, 1995, p. 157), e não são capazes de dissolver o conflito. O que buscam fazer é, ao menos, gerar conformidade em relação aos meios adotados, garantindo que os atores sigam determinados cursos de ação (ainda que não concordem com eles). Podemos, ainda, associar a alternância entre barganha ou coerção às relações mais horizontais ou verticais observadas entre os níveis e camadas. Retornaremos a esse ponto na análise das dinâmicas de implementação propriamente ditas, nos capítulos 4 e 5.

A ambiguidade, compreendida enquanto grau de (in)certeza ou entendimento único em torno da política, também pode estar relacionada a meios e fins, e apresentar forte conexão com a dimensão do conflito. Nesse caso, Matland (1995, p. 158) chama atenção para os efeitos conflituosos que podem surgir da recomendação típica dos modelos *top-down* no sentido de que os objetivos de uma política devem ser claros e explícitos, deixando pouca margem para dúvida. Segundo o autor, a realidade do contexto de implementação sugere um funcionamento oposto, no qual conflito e ambiguidade são inversamente proporcionais. Quanto mais claros e bem definidos são os objetivos de uma política, maior seria a chance de que levassem a disputas, visto que os atores locais poderiam sentir-se ameaçados quanto à margem de ação de que dispõem em seu “território”, e à capacidade de manter determinados padrões de poder. Nesse caso, elevar o grau de ambiguidade pode ser uma forma de reduzir o conflito, ou seja, uma estratégia para garantir a implementação de uma política. Uma dinâmica parecida também poderia ocorrer no âmbito da agenda e formulação. Para serem aprovadas na esfera legislativa, as políticas geralmente precisam ser suficientemente ambíguas, a ponto de os diferentes atores em questão interpretarem seus atos de diversas formas.

Em relação aos meios, Matland (1995, p. 158) afirma que um maior espaço para interpretação pode ser aberto quando não se tem conhecimento sobre a tecnologia necessária para alcançar os objetivos, ou quando os papéis a serem desempenhados por cada organização na implementação não estão bem definidos. É possível, ainda, que a complexidade do ambiente que envolve a política dificulte as decisões sobre quais instrumentos utilizar, como fazê-lo, e que possíveis efeitos eles terão. Nesse sentido, como pontuam Lotta et al (2021), a ausência de definições em uma política nem sempre configura um erro em seu desenho, podendo ser uma estratégia deliberada dos formuladores para não se comprometer com os riscos da predeterminação dos instrumentos. Poderia, ainda, resultar da falta de condições políticas para aprovar uma maior padronização nos serviços.

Segundo Matland (1995), ainda que os modelos *top-down* recomendem a eliminação da ambiguidade, a manipulação dessa variável nem sempre é algo fácil, seja por conta da fragilidade da coalizão em torno de uma política, ou pelo baixo entendimento do problema. Isto é, quando falta aos formuladores maior competência técnica para produzir programas mais estruturados. De todo modo, a implementação de políticas ambíguas é um fato. O nível em que essa variável se faz presente influencia significativamente o processo de implementação, seja na capacidade de monitoramento das atividades, ou na probabilidade de que a política seja compreendida da mesma forma nos diferentes locais em que é materializada.

Nesse sentido, para o autor, a principal razão pela qual a literatura vinha fazendo recomendações contraditórias sobre o processo de implementação seria a ausência de uma análise mais detalhada sobre os antecedentes das políticas. Mais especificamente, sobre os diferentes graus em que o binômio conflito-ambiguidade se manifestaria em cada caso. Dessa forma, os fatores que auxiliariam a implementação de políticas sob determinadas circunstâncias seriam os mesmos que agravariam problemas já existentes em outras condições.

Para melhor identificar essas situações, o autor propõe uma análise cruzada das duas variáveis-chave que caracterizam as políticas, e um olhar sobre os contextos de implementação estabelecidos por elas. Estes, por sua vez, poderiam ser mais ou menos favoráveis ao alcance de resultados. Mais especificamente, propõe uma matriz em que cada quadrante representa um “tipo ideal” de implementação, acompanhado do principal elemento a influenciar os resultados em cada caso. Em seguida, apresenta uma descrição de como se desenvolveria o

processo de implementação nesses contextos. Por fim, aponta o quão apropriado seria olhar esses processos “de cima para baixo” ou “de baixo para cima” em cada situação. Reproduzimos, a seguir, a matriz apresentada por Matland (1995).

Figura 1: Contextos de implementação segundo o grau de ambiguidade-conflito

| | | Conflito | |
|-------------|-------|--|--|
| | | Baixo | Alto |
| Ambiguidade | Baixa | <i>Implementação Administrativa</i> Recursos | <i>Implementação Política</i> Poder |
| | Alta | <i>Implementação Experimental</i> Condições contextuais | <i>Implementação Simbólica</i> Força de Coalizões |

Fonte: Matland (1995, p. 160, tradução livre).

O contexto ou tipo ideal de *implementação administrativa* ocorre quando os níveis de conflito e ambiguidade de uma política são baixos. Em outras palavras, seus objetivos (fins) e os meios para atingi-los são existentes e conhecidos, e há consenso sobre eles. Dessa forma, o alcance dos resultados pretendidos é praticamente certo, dependendo apenas da existência de *recursos* suficientes para a implementação do programa de ações. Os processos de implementação se assemelham ao funcionamento de uma máquina: no topo, há uma autoridade central que dispõe de recursos, informações e capacidade de impor sanções a fim de fazer a política operar. Em um fluxo de informações que segue de cima para baixo, os atores atingidos ao longo da cadeia hierárquica têm uma ideia clara de quais são seus papéis, e não apresentam grandes resistências à ação. A natureza programática da política e sua proteção de influências externas fazem com que os resultados sejam relativamente os mesmos nos diferentes locais em que é implementada.

Em suma, as dinâmicas que caracterizam a implementação em um contexto administrativo consistem basicamente em garantir que a tecnologia necessária (e conhecida) para atingir os objetivos chegue aonde deve chegar, e esteja funcionando. Falhas poderiam ocorrer em função de problemas técnicos, tais como: má compreensão dos processos, baixa coordenação entre os atores, recursos insuficientes, ou falta de um monitoramento efetivo da discricionariedade na ponta.

As abordagens *top-down* tradicionais constituem boas chaves de análise para explicar o processo de implementação, que segue uma lógica weberiana.

Em se tratando do contexto ou tipo de *implementação política*, embora os fins e os meios da política pública permaneçam explícitos (baixa ambiguidade), os dissensos surgem porque há incompatibilidade entre eles, envolvendo os atores-chave do processo de implementação (alto conflito). Desse modo, os resultados alcançados dependerão do *poder* da coalizão de atores interessada na política. Mais especificamente, da medida em que tais atores conseguem forçar suas intenções sobre os demais participantes, ou ser bem-sucedidos nos processos de barganha/negociação junto a eles, alcançando algum tipo de acordo em relação aos meios ou cursos de ação previstos.

Como afirma Matland (1995, p. 163-164), nesse tipo de contexto, a conformidade dos agentes implementadores não se apresenta como uma consequência natural ou automática da oferta de incentivos. O que ocorre nesses casos é que recursos essenciais para a implementação podem estar sob o controle de atores mais céticos em relação à política, ou até mesmo abertamente contrários a ela. Por exemplo, grupos de professores ou diretores no âmbito de uma política de reforma curricular. Além disso, esse tipo de implementação costuma estar mais sujeito a influências externas do que no caso do contexto mais administrativo. Portanto, as estratégias para obter adesão dos atores-chave envolvem redução de ambiguidade e oferta de incentivos associados à coerção ou barganha para obter concordância em relação aos meios. Em síntese, os processos de implementação típicos de um contexto político buscam garantir a conformidade dos atores aos padrões de ação estabelecidos pela política, diante da impossibilidade de alcançar um consenso mais sólido em relação a fins.

Matland (1995, p. 165) considera que os novos modelos *top-down* podem contribuir para a compreensão do que ocorre nesses contextos, uma vez que, diferente de abordagens tradicionais, fatores políticos são enfatizados. Dentre esses fatores, estariam: o apoio do público mais amplo; o apoio de líderes políticos de escalões superiores; o apoio de importantes grupos de interesse; e o comprometimento dos agentes oficialmente encarregados da implementação. A premissa *bottom-up* de que as políticas são decididas localmente não seria adequada, dado o uso considerável de força/poder para garantir a execução dos atos formulados, e seu impacto significativo na margem de ação na ponta.

Já o contexto ou tipo de *implementação experimental* é marcado por um baixo grau de conflito, uma vez que há consenso sobre a necessidade da política. Por outro lado, é caracterizado por um alto grau de ambiguidade, em função das incertezas dos atores quanto aos seus objetivos específicos (fins) e/ou aos melhores instrumentos para atingi-los (meios), que permanecem sem muita determinação. Nesse sentido, as *condições contextuais* serão fundamentais para definir os processos empreendidos ao longo da implementação. Os resultados também dependerão basicamente dos recursos disponíveis e dos atores mais ativos nesse cenário “micro” do nível local. Dessa forma, esperam-se variações significativas entre os processos e resultados em cada contexto em que a política é implementada.

Em geral, de acordo com Matland (1995, p. 166), um contexto experimental pode ser identificado quando há: variação entre as preferências/objetivos sendo buscados; incerteza quanto à tecnologia a ser utilizada (não há um padrão de comportamento predefinido como correto ou ideal); e uma participação fluida nos processos de implementação, visto que os atores variam ao longo do tempo e dos espaços. O nível de engajamento desses atores dependerá, sobretudo, de sua própria percepção em relação à política, dos recursos que têm à sua disposição, e das pressões que recaem sobre eles. A ausência de conflito torna a política mais aberta a influências externas, ou seja, a outros atores interessados em participar da implementação, oferecendo oportunidades de construção de capacidades para aqueles mais envolvidos com a proposta, ou que dispõem de poucos recursos para materializá-la. Consequentemente, é comum observar diferentes organizações implementando diferentes programas, em ambientes diferentes.

Como pontua o autor, essas variações podem ser vistas como experimentações naturais, que oferecem oportunidades de aprendizagem aos agentes envolvidos na produção de políticas. Nesse contexto, o sucesso da implementação estaria mais relacionado à medida em que a política produziu aprendizado, do que o quanto determinados padrões foram seguidos. Forçar uma padronização quando não há conhecimento suficiente sobre as relações de causa e efeito que envolvem os elementos da política poderia gerar uma conformidade superficial por parte dos atores locais. Poderia, ainda, esvaziar seu potencial criativo e limitar a inovação que poderiam trazer ao utilizar os próprios conhecimentos.

Por outro lado, o autor também aponta os riscos que políticas mais ambíguas podem oferecer. O maior espaço para ação e interpretação pode dificultar

a responsabilização dos atores envolvidos, e eventualmente gerar “minifeudos” nos quais determinadas lideranças buscam seus próprios interesses. Estes, por sua vez podem ter pouca ou nenhuma conexão com o interesse público. Cabe ainda ressaltar que, em um contexto profundamente heterogêneo e desigual como é o caso brasileiro, a alta ambiguidade pode eventualmente levar ao aumento de desigualdades, principalmente se houver baixa coordenação (Arretche, 2012; Lotta et al., 2021). De todo modo, no que diz respeito à análise dos processos que caracterizam esse tipo de implementação, Matland (1995) aponta que perspectivas *bottom-up* são mais apropriadas. Abordagens centralizadas no “topo” das camadas decisórias costumam ser pouco tolerantes à ambiguidade, e focalizam elementos como controle e uniformização, que não seriam pertinentes nesse caso.

Por último, embora pareça pouco provável que uma mesma política apresente simultaneamente alta ambiguidade e alto conflito – visto que elevar o nível da primeira variável contribui para reduzir o grau de manifestação da segunda – contextos ou tipos de *implementação simbólica* podem ocorrer. Trata-se de políticas cujos símbolos (ou temas a que se referem) tendem a produzir muitos dissensos, mesmo quando o programa em si é bastante vago ou aberto a interpretações. Diante do alto conflito, o elemento força ou poder volta a ser relevante na estruturação da forma como serão desenvolvidas e encaminhadas as soluções das disputas. Por outro lado, a alta ambiguidade leva a resultados distintos em cada local de implementação. Portanto, o principal elemento a influenciar os resultados nesse caso é a *força das coalizões locais*, ou seja, os grupos de atores que controlam os discursos⁸ e os recursos disponíveis em cada espaço. Consequentemente, são observados diferentes programas em curso.

Por ser eminentemente conflituosa, a implementação simbólica apresenta semelhanças com o contexto de implementação política, principalmente no que se refere à forma de lidar com as disputas: mecanismos de coerção e barganha predominam sobre tentativas de persuasão. A principal diferença desse contexto é o fato de que são as coalizões no nível micro (local) e não macro (central) que exercem maior influência sobre os resultados. O modelos *top-down* ou *bottom-up* tradicionais não conseguiriam contemplar a complexidade dos processos de

⁸ Em meio a objetivos vagos e abstratos, desenvolvem-se diferentes interpretações sobre a melhor forma de concretizá-los em ações. Tais interpretações se tornam, por sua vez, objeto de disputa entre atores que nelas percebem a expressão de seus interesses ou valores/princípios

implementação que ocorrem no tipo simbólico. Portanto, o autor sugere que se identifiquem os grupos em competição no nível local, assim como os fatores contextuais que afetam sua força, para a melhor compreensão de seus resultados.

Entre as contribuições oferecidas pelo modelo de Matland (1995) à literatura sobre implementação, o autor destaca a intenção de conferir maior estrutura teórica ao campo. Para tanto, explora duas variáveis-chave que se apresentam em diferentes níveis nas políticas públicas, e demonstra como a articulação entre elas leva a contextos típicos de implementação. Dessa forma, possibilita a elaboração de hipóteses sobre como esse processo vai se desenvolver diante das condições apresentadas, e que abordagem pode ser mais adequada para compreendê-lo.

Se a possibilidade de previsão é útil para formuladores de políticas, para os pesquisadores que buscam analisar a implementação *a posteriori*, o modelo oferece uma orientação quanto aos principais elementos a serem observados, além da possibilidade de testar suas hipóteses explicativas. Permite, portanto, produzir inteligibilidade sobre as dinâmicas que caracterizam a implementação de políticas de diferentes tipos, ou que atravessaram diferentes contextos. Permite, ainda, verificar que políticas públicas não são “autoexecutáveis”, mesmo quando iniciadas por decretos, ou concretizadas em um contexto de alta normatização.

Na presente tese, as contribuições de Matland (1995) serão operacionalizadas de duas formas. Primeiramente, elas oferecem duas das principais categorias que sustentarão a análise da trajetória de políticas públicas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no país, com base nas disputas sobre o problema que buscam enfrentar: conflito e ambiguidade. Por meio de sua articulação, é possível compreender os contextos estabelecidos pelas políticas nacionais para a implementação local de programas voltados a esse componente curricular. É possível, ainda, refletir sobre o potencial de (re)produção de desigualdades no interior de determinados contextos – como o *experimental* – considerando a heterogeneidade do caso brasileiro e as diferentes capacidades dos estados e municípios de efetivar políticas próprias.

Em segundo lugar, essas mesmas categorias serão fundamentais para compreender a trajetória específica da rede municipal do Rio de Janeiro, principalmente a implementação do Programa Rio Criança Global. Conforme será explorado nos capítulos 4 e 5, durante o período 2010-2016, a materialização dos objetivos do Programa esteve marcada por esforços de maior padronização e um

elevado conflito entre os atores, características de um contexto *político* de implementação. As contribuições de Matland (1995) permitirão uma compreensão mais situada dos processos decisórios que caracterizaram a reforma, e das estratégias desenvolvidas pela gestora do Programa para gerar adesão à política ou, ao menos, garantir a conformidade dos demais atores aos *meios* empregados.

Tanto no olhar *micro* sobre o percurso seguido pela rede carioca, quanto no olhar *macro* sobre a trajetória de políticas nacionais, dois principais pontos de inflexão são observados: a inauguração do Programa Rio Criança Global em 2009, e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular em 2017. Afinal, foram essas reformas as principais responsáveis por elevar o conflito (e reduzir a ambiguidade) que envolvia as políticas de ensino de línguas até então – seja no nível do município pesquisado, ou na esfera federal mais ampla.

Cabe destacar, portanto, um segundo conjunto de referenciais no âmbito da literatura de implementação que pode ser articulado às contribuições de Matland (1995), e que é relevante para compreender como o contexto de uma política é deslocado – por exemplo, de um tipo *experimental* a um tipo *político*. Trata-se da literatura sobre reformas e mudanças institucionais, recentemente mobilizada por autoras como Lotta et al. (2021) na análise da BNCC e Reforma do Ensino Médio.

Um dos principais referenciais que auxiliam a compreensão desses movimentos de mudança nas políticas públicas é denominado “equilíbrio interrompido” ou “pontuado” (*punctuated-equilibrium theory / framework*), e foi originalmente desenvolvido por Baumgartner & Jones (1993). Segundo os autores, a produção de políticas e a operação cotidiana do Estado são geralmente caracterizadas pela estabilidade e pelo incrementalismo, no sentido de que costumam prevalecer as mudanças graduais, em menor escala. Esse tipo mais comum de mudança é normalmente associado a forças endógenas às instituições e aos subsistemas das políticas, como a regularidade burocrática e a atuação das redes de especialistas. Estas tendem a favorecer um mesmo padrão de tomada de decisão e/ou um determinado entendimento do problema que se busca endereçar.

Esse longo período de equilíbrio e incrementalismo, no entanto, pode ser interrompido por períodos curtos de mudanças mais radicais, que posteriormente geram um novo equilíbrio. Este tipo mais raro de mudança, por sua vez, é geralmente associado a forças exógenas (circunstanciais, críticas, externas às

organizações)⁹ que alteram o entendimento público dos problemas existentes e, assim, desestabilizam o equilíbrio institucional prévio e deslocam a ação estatal. Isso geralmente ocorre quando uma questão “escapa” de um contexto restrito e se torna foco de atenção no cenário macropolítico. Neste, alterações nas forças de coalizão são capazes de impor novas “imagens” – um misto de informações empíricas e apelos emotivos (True et al., 2007, p. 161) – relativas aos problemas em tela. Entre os principais fatores exógenos que levam a mudanças abruptas, estariam: a divulgação de informações novas e contundentes, e alterações na composição de grupos responsáveis pela tomada de decisão (ex: mudanças no controle do poder executivo ou legislativo decorrentes de eleições).

Conforme exploraremos nos capítulos 3 e 4, esses fatores exógenos estiveram presentes tanto no cenário macro quanto micro, e foram os principais responsáveis pela decisão de estabelecer uma política educacional específica para o componente de língua inglesa. No contexto subnacional pesquisado, esse tipo de mudança abrupta impactou significativamente a implementação da reforma em tela.

Na etapa de estudo de caso, buscaremos, portanto: analisar a trajetória das políticas de ensino de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro, identificando os principais pontos de inflexão responsáveis por elevar os conflitos (e gerar um deslocamento nos contextos de implementação); compreender as diferentes manifestações desses conflitos e as ações desenvolvidas para enfrentá-los; e verificar a medida em que as políticas/reformas propostas foram capazes de gerar mudanças efetivas ou deixar capacidades instaladas.

Após esse esforço, resta compreender melhor o que está por trás do conflito simbólico mais intenso que permeia a implementação. Conforme discutido, a depender da natureza e da intensidade do conflito, as estratégias de adesão se limitam a incidir sobre os *meios* da política, visto que não são capazes de construir consenso ou persuadir os atores sobre seus *fins*. Dessa forma, não se resolve efetivamente o conflito, mas procura-se garantir a implementação *apesar* dele, forçando a política de cima para baixo.

Nesse sentido, Matland (1995) mostra que é importante analisar os antecedentes da política, pois parte dos conflitos verificados na implementação

⁹ Contudo, como apontam True et al. (2007, p. 166), mudanças mais radicais também podem surgir de conflitos endógenos sobre a imagem ou o entendimento apropriado de um problema, mesmo quando há poucas alterações nas circunstâncias externas, mais macropolíticas.

remetem a disputas travadas em etapas anteriores de sua produção. Já Souza (2006, p. 30) chama a atenção para os processos que ocorrem durante a definição da *agenda* de uma política, uma vez que a construção da consciência coletiva sobre dado problema é um elemento poderoso e determinante nesse momento. Segundo a autora, quando as discussões sobre uma política pública partem da própria política já elaborada, a construção do consenso possível ocorre mais por barganha do que por persuasão. Já quando as discussões se iniciam pelo próprio problema, em si, a ser enfrentado, a persuasão tende a ser a principal forma de construir consenso. Pode-se dizer que o nível de consciência coletiva ou o grau de consenso a respeito do problema que a política procura endereçar influencia o quão bem-sucedidas podem ser as estratégias de adesão na implementação.

Uma das hipóteses que buscamos explorar nesta pesquisa é que os conflitos mais difíceis de serem superados na implementação de políticas educacionais, sobretudo reformas curriculares, remetem à fragilidade do consenso prévio sobre os fins dessas políticas, isto é, sobre a natureza do problema em tela. Essa baixa concordância, por sua vez, teria relação com os distintos princípios de justiça que embasam as políticas educacionais, e com os quais operam os diversos atores. Em outras palavras, por trás de *meios e fins*, haveria um conflito entre *princípios*.

Se estendermos essa reflexão às políticas sociais como um todo, observarmos que, entre os principais desafios à sua consolidação e expansão ainda persistentes, estão as diferentes compreensões que circulam no debate público sobre o papel do Estado em relação a questões sociais (como pobreza e desigualdades). Mais ainda, sobre a própria ideia de desigualdade, pobreza e suas causas. Como afirma Mello (2020, p. 16):

Adotar a lógica da promoção e proteção social como direito requer que a pobreza, por exemplo, não seja mais entendida como resultado de culpa individual; ou da meritocracia como premissa justificadora da desigualdade entre os indivíduos, ou da concepção de desajuste ou inadequação para explicar situações de vulnerabilidade, às quais estão sujeitas parcelas significativas da população mundial. Esta mudança de compreensão sobre a pobreza e as desigualdades contribui para deslocar o papel filantrópico atribuído a essas políticas para premissas centradas no potencial caráter democratizante do acesso ao conjunto de políticas ofertadas pelo Estado, políticas estas voltadas para a melhoria do bem-estar e a ampliação da cidadania. [...] A construção das redes públicas de educação, saúde e assistência social é permeada pelos embates travados sobre as representações atribuídas à área social, seu rol de ações, estratégias mais adequadas e públicos a serem atendidos.

É nesse ponto que surge a necessidade de dialogar com outros referenciais que nos permitam compreender os princípios de justiça que orientam a construção dos problemas no campo educacional, elegendo-os como as desigualdades fundamentais a serem enfrentadas pelo Estado, através de políticas públicas. O restante deste capítulo se volta, portanto, a uma incursão na Sociologia da Educação e nos diálogos que ela pode estabelecer com outras áreas, como a Filosofia Política, a fim de explorar possíveis definições de justiça em educação. Buscaremos mostrar, dessa forma, que a discussão sobre princípios de justiça é pertinente para a compreensão e/ou enfrentamento dos conflitos mais resistentes à adesão na implementação, aqueles de natureza simbólica referente a fins.

Iniciaremos esta discussão pela breve apresentação de um campo recente no Brasil, que articula as dinâmicas de implementação de políticas públicas a processos mais amplos de (re)produção de desigualdades sociais.

2.2.

Implementação de políticas públicas e (re)produção de desigualdades

Em obra recentemente publicada sobre o tema da implementação de políticas públicas e sua articulação com as desigualdades sociais, Roberto Pires (2019, p. 22) afirma ser “inegável que as políticas públicas estão entre os principais instrumentos à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território”. Como o próprio autor reconhece, no entanto, essa relação entre políticas públicas e formas de desigualdade é, por vezes, contraditória. Ao passo que algumas iniciativas governamentais são explicitamente delineadas para reduzir disparidades econômicas, sociais e regionais, outras ações dos mesmos governos caminham no sentido oposto, podendo agravar tais desigualdades. Esse seria o caso, por exemplo, de sistemas tributários e políticas monetárias que induzem à concentração de renda, e de políticas de imigração que criam nichos de exclusão. Em diálogo com Bourdieu (1994), o autor se refere a essa primeira manifestação da contradição entre políticas públicas e desigualdades como as tensões entre a “mão direita” e a “mão esquerda” do Estado Moderno. A partir dos estudos organizados em sua obra, Pires (2019) apresenta outra forma em que essas contradições se manifestam.

Ao combinar uma perspectiva multidimensional e interseccional do conceito de desigualdade com uma análise minuciosa dos processos implementação de políticas públicas, o autor busca explorar o que seriam as “possíveis contradições internas dessa mão esquerda” do Estado Moderno. Em outras palavras, busca compreender os efeitos não pretendidos ou esperados que surgem ao longo da implementação de políticas formalmente desenhadas para *mitigar* desigualdades sociais. Esse efeito, ao qual chama de “efeito social da implementação” designaria “o conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito”, operando sobre a “rede de posições na qual este sujeito está inserido” (Pires, 2019, p. 19). Como pontua o autor, trata-se do reconhecimento de que as relações que os indivíduos estabelecem com instituições e agentes públicos têm um papel decisivo na constituição de seu “sentido de lugar social”. Afinal, tais relações têm consequências materiais e simbólicas sobre sua percepção de posicionamento.

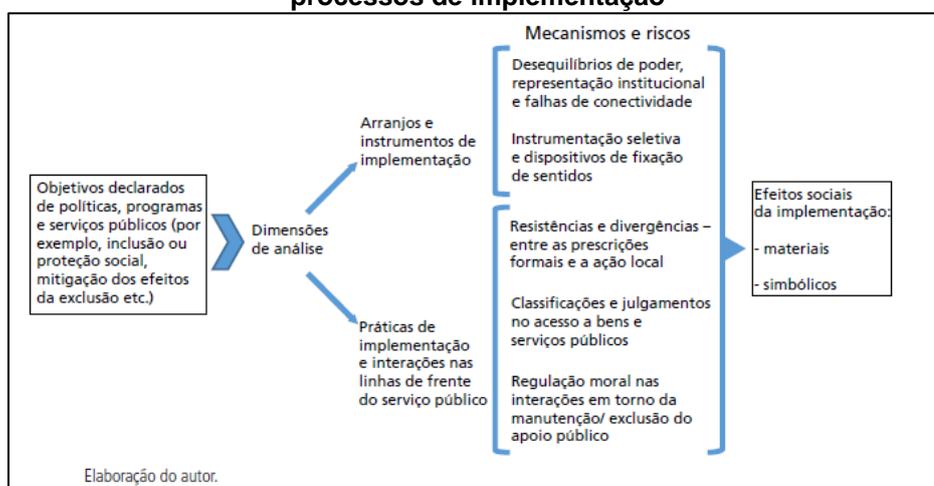
A primeira dimensão (material) diz respeito a uma lógica distributiva e alocativa. A depender da forma como essas políticas são implementadas, os segmentos sociais que constituem seu público-alvo podem se deparar com barreiras de acesso não previstas e, assim, acabar recebendo menos do que o esperado. Nesse sentido, as dinâmicas de implementação podem funcionar como um empecilho para que se produza uma “justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos” (Pires, 2019, p. 20). Dessa forma, concorreriam para que seus usuários – majoritariamente as parcelas da população menos assistidas pelo Estado e mais expostas à vulnerabilidade social (Mello, 2020, p. 15) – acumulassem desvantagens prévias e déficits de atenção. A principal injustiça ou desigualdade (re)produzida neste caso seria, portanto, a *negação do acesso* a bens e direitos.

Já a dimensão simbólica se refere à imposição de uma visão específica que passa a ser considerada como a legítima, na medida em que se reconhece o Estado como produtor de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou aceito (Bourdieu, 2014). As interações entre os usuários e os serviços públicos geralmente implicam, por parte dos agentes que operam esses serviços, a atribuição de um *status* aos cidadãos, a fim de que sejam (ou não) enquadrados nas categorias apresentadas pelas políticas. Nesse processo, é possível que identidades públicas sejam (des)estabilizadas. Em outras palavras, segundo Pires (2019), as “experiências de subjetivação” vivenciadas pelos usuários do serviço público

durante a interação com os agentes e as instituições que o oferecem podem ser decisivas no sentido que constroem sobre seu valor e pertencimento social. Conforme elaborado por Dubois (1999), quanto maior a dependência do usuário em relação ao benefício a ser concedido ou ao direito a ser efetivado, e sua assimetria em relação aos agentes do Estado, maior seria o potencial de violência simbólica implícito no juízo oficial sobre a pertinência ou o valor de suas demandas. A principal injustiça ou desigualdade que poderia ser reproduzida neste caso seria, portanto, a “*imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social*”, levando-os a interiorizar classificações estigmatizantes como “família desestruturada”, “cotista”, entre outros (Pires, 2019, p. 20).

Partindo dessa compreensão, Pires (2019) busca mapear e sistematizar os principais mecanismos através dos quais as dinâmicas de implementação de políticas públicas desenhadas para *combater* desigualdades estariam, por sua vez, contribuindo para sua *reprodução* – tanto na perspectiva material quanto simbólica. Esses mecanismos se encontram subdivididos em duas principais dimensões de análise: desenho institucional dos processos de implementação (arranjos e instrumentos) e práticas/interações nas linhas de frente. De certa forma, à semelhança do esforço sintético de Matland (1995) para a compreensão dos processos de implementação, a abordagem de Pires (2019) também contempla dinâmicas localizadas no “topo” e na “base” da materialização das políticas. Tais mecanismos e sua proposta articuladora estão ilustrados a seguir.

Figura 2: Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação



Fonte: Pires (2019, p. 27)

O esquema elaborado por Pires (2019) será retomado na análise empírica do estudo de caso no capítulo 5, uma vez que nos permite identificar os dois níveis em que se localizam os principais conflitos na implementação do Programa Rio Criança Global: no nível central, entre atores que compõem os arranjos de implementação do Programa; e na linha de frente, entre professores e diretores resistentes à política. Sua sistematização nos permitirá, ainda, refletir sobre o impacto dessas resistências locais e falhas de conectividade centrais sobre os resultados alcançados pela política, no que se refere às desigualdades que buscava combater.

Nesta etapa de fundamentação teórica, no entanto, a principal contribuição de Pires (2019) se refere à complexificação dos conceitos de desigualdade e (in)justiça social para além de uma dimensão distributiva ou material/alocativa. Conforme será aprofundado nas próximas seções, um processo semelhante tem ocorrido na esfera educacional, sobretudo no campo do currículo, através da revisão de quais seriam as “desigualdades fundamentais” em matéria de educação, a serem enfrentadas por políticas educacionais. Essa complexificação, no entanto, tem-se manifestado menos de forma complementar, e mais de forma dilemática.

De uma preocupação inicialmente centrada na distribuição desigual de oportunidades, bens e direitos que poderia resultar da má distribuição dos conhecimentos escolares (traduzida em fracasso escolar e baixa aprendizagem), observa-se uma preocupação crescente com as injustiças simbólicas implícitas na própria premissa de que certos conhecimentos devem ser universalizados. Esse processo se originou da problematização das hierarquias de poder e dominação em função de categorias como gênero, raça e classe, e da demanda por reconhecimento de saberes, identidades e culturas até então invisibilizados ou desrespeitados no currículo escolar. Essa complexificação da ideia de desigualdade e (in)justiça em educação levou à revisão da própria percepção acerca do papel do Estado quanto a questões sociais e, neste caso, especificamente educacionais e curriculares.

Nesse sentido, a depender da desigualdade ou injustiça “fundamental” focalizada, definições promovidas pelo Estado podem ser vistas como uma ação legítima ou impositiva. No primeiro caso, representariam um compromisso com a garantia de direitos e redistribuição de bens e posições vantajosas, contribuindo para o combate às desigualdades materiais/alocativas. No segundo caso, remeteriam à seletividade que reproduz desigualdades simbólicas ou de poder, estabelecendo o que conta ou não como conhecimento oficial, ou quais saberes, epistemes e

identidades são reconhecidos, legitimados ou valorizados. Essa tensão tem sido especialmente visível nos debates em torno da BNCC, e do *status* atribuído à língua inglesa como “aprendizagem essencial”, conforme antecipado na Introdução.

Em meio a esse conflito, um elemento-chave que passa a ser objeto de disputa é justamente o nível de ambiguidade ou padronização que as políticas educacionais (sobretudo curriculares) deveriam assumir. Atores que privilegiam a perspectiva material/alocativa tendem à menor ambiguidade, a fim de que direitos de aprendizagem sejam bem definidos e monitorados. Já atores mais alinhados à perspectiva simbólica geralmente defendem maior ambiguidade nas diretrizes oficiais, a fim de que as comunidades locais tenham maior poder de definição sobre seus próprios projetos, e a autonomia docente seja respeitada. Nesse sentido, os conflitos e a (re)produção de desigualdades na implementação de políticas educacionais como aquelas exploradas nesta tese não se fariam presentes apenas como efeitos inesperados ou não pretendidos. Eles remeteriam, por sua vez, às fases anteriores da construção do problema e da formulação dessas políticas, sendo “apenas” recontextualizados na implementação, por meio do embate entre agentes mais alinhados a uma ou outra perspectiva. Cabe ressaltar que o próprio contexto estabelecido por políticas mais ou menos ambíguas pode ter consequências sobre a reprodução local de um ou outro tipo de desigualdade, como buscaremos mostrar.

Para melhor explorar essas diferentes compreensões de desigualdade em educação e o papel do Estado em relação a elas – um debate no qual a definição de *meios* e *fins* ocupam o centro das controvérsias – buscamos uma incursão na Sociologia da Educação e nas contribuições de Pierre Bourdieu sobre a reprodução de desigualdades escolares. A partir da leitura bourdieusiana sobre o problema, que dá margem a duas perspectivas “corretivas”, exploraremos mais a fundo esses dois modelos que encerram as categorias de análise com as quais operaremos nesta tese: os princípios de justiça como redistribuição e reconhecimento.

2.3.

Desigualdade social, escolar e princípios de justiça em educação: a centralidade dos conhecimentos escolares

A relação estreita entre saberes escolares e desigualdades sociais remonta à própria origem dos sistemas educacionais, desenvolvidos em sociedades estruturadas por relações desiguais, com forte influência sobre o desempenho

escolar dos diferentes grupos (Valle, 2014, p. 20). Para que se possa melhor compreender e partir dessa premissa, é importante sinalizar de que forma se costuma entender o conceito de desigualdade social quando este é articulado a questões sobre escola e princípios de justiça.

Conforme aponta Ribeiro (2014, p. 5), o conceito de desigualdade social é geralmente compreendido, no âmbito da Sociologia da Educação, como “as diferenças de distribuição de bens entre pessoas ou grupos de pessoas que afetam o resultado escolar”. Ainda segundo a autora, a forma como essas diferenças são explicadas tem relação com distintos princípios de justiça, que as apresentam como sendo legítimas ou não. Afinal, foi justamente com o propósito de legitimação dessas diferenças distributivas de bens e de posições vantajosas, que os sistemas escolares surgiram e se massificaram, no advento das sociedades modernas ocidentais e de suas representações sobre igualdade e liberdade.

Se, em tempos “pré-modernos” ocidentais, as posições sociais dos indivíduos eram fixas e estavam atreladas a características adscritas (nascimento), as sociedades ditas modernas se propuseram a reorganizar o processo de atribuição de *status* a partir de competências adquiridas. Buscaram, para tanto, pactuar novas bases (não hereditárias) de estratificação social. A ideia de que a distribuição de bens econômicos escassos com base no nascimento era injusta e prejudicava a coesão social foi, portanto, produto de uma construção histórica assentada nas representações de que os indivíduos são livres e iguais¹⁰.

No entanto, as sociedades que se desenvolveram a partir desses ideais passaram a vivenciar uma contradição. Conforme amplamente elaborado por Ribeiro (2013), apesar de promoverem a ideia de que todos os homens poderiam ascender socialmente através de seu esforço, essas mesmas sociedades eram estruturadas por hierarquias sociais que tornavam raras as posições vantajosas. Se o acesso a essas posições não poderia mais ser definido pelo nascimento, se fazia necessária uma reorganização dessa competição através de outra racionalidade que a tornasse justa, atendendo à premissa de uma igualdade básica de oportunidades. A instituição escolar passou a ter, portanto, papel central na nova base de legitimação das desigualdades sociais, ao conciliar a busca por uma igualdade fundamental (o acesso de todos à instrução formal) e a liberdade no alcance das

¹⁰ Conforme expresso na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que proclamou os ideais burgueses na primeira fase da Revolução Francesa.

posições mais privilegiadas, resultantes do mérito (ou bom desempenho) escolar. Para teóricos da modernização como Parsons (1974), tal processo seria não somente justo, mas também funcional em uma sociedade que dependia, cada vez mais, de conhecimento especializado para seu pleno desenvolvimento:

Em termos gerais, essa base [de desigualdade legítima] precisa ser *funcional* na sociedade concebida como um sistema. Portanto, os resultados diferentes do processo educacional competitivo devem ser legitimados através de interesse societário, nas contribuições de pessoas muito competentes; a competência é, pelo menos, uma função de grande capacidade inata e “boa instrução”. (Parsons, 1974, p. 145)

Nesse sentido, a expansão do acesso à escolarização nas sociedades ocidentais foi orientada por uma concepção meritocrática de justiça, que pressupunha que os dons, talentos e demais “capacidades inatas” estivessem disseminados igualmente entre os membros de diferentes grupos sociais. Estes, por sua vez, necessitariam apenas de chances iguais para desenvolvê-los, que seriam obtidas através de uma “boa instrução”. Para que fosse justa, a escola meritocrática deveria ser capaz de separar a esfera das desigualdades sociais prévias à entrada no sistema educacional daquelas desigualdades geradas em seu interior (Dubet, 2009). Desse modo, ela promoveria uma mobilidade pura, em que supostamente haveria “cada vez mais oportunidades para que os relativamente desfavorecidos consigam vencer através da seleção, extraordinariamente regulamentada por normas universalistas” (Parsons, 1974, p. 119).

Essa promessa de ascensão social pela via escolar, no entanto, não se concretizou. Como aponta Dubet (2009), a justiça na escola passou a ser vivenciada como tragédia após a massificação do sistema educacional, de modo que nenhum país poderia afirmar ter sido totalmente bem-sucedido na tarefa de anular o impacto das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares. O que se observou, na prática, foi uma lógica inversa àquela que sustentava que o mérito individual se refletiria no bom desempenho escolar, e seria suficiente para legitimar as diferenças de distribuição de bens sociais resultantes desse processo. Em outras palavras, se os bons resultados escolares deveriam servir para que os desfavorecidos pudessem romper com sua posição inicial, a realidade apontava para um ciclo vicioso em que as desigualdades distributivas prévias impactavam significativamente a possibilidade de sucesso escolar. Dessa forma, a escola acabava por reproduzir

posições sociais subalternas, ao invés de reduzir ou “redistribuir justamente” as desigualdades sociais com base no mérito.

Entre os principais elementos que contribuíram para romper com essa perspectiva otimista quanto ao potencial promissor da escola meritocrática, estão os resultados de pesquisas (macro)sociológicas desenvolvidas na segunda metade do século XX, em países como Inglaterra, França e Estados Unidos (Nogueira, 1995). Apoiados em grandes levantamentos estatísticos, esses trabalhos evidenciavam a forte associação entre a origem social dos alunos e seu desempenho escolar, ou, em outras palavras, a existência de uma relação estreita entre desigualdade social e desigualdade escolar. Uma das principais contribuições dessas pesquisas foi, portanto, apontar para a necessidade de analisar o conceito de desigualdade escolar para além do *acesso* à escola e dos insumos nela depositados, incorporando um olhar para os *resultados* de aprendizagem.

No Brasil, país em que a expansão educacional foi tardia e recente, observou-se novamente o funcionamento dessa “lei de bronze da pesquisa educacional” (Nogueira et al., 2019): a forte e persistente associação entre desigualdades sociais e educacionais. Considerando a escassez de vagas no sistema público de ensino até meados do século XX, a abertura de ginásios representou uma forte bandeira dos movimentos reivindicatórios pela democratização da educação no país (Nunes, 2000). A luta das camadas médias e operárias pelo acesso aos estudos pós-primários tinha como base a expectativa de poder usufruir, em condição de igualdade, dos bens que poucos alcançavam e que pareciam funcionar como uma espécie de “passaporte” para melhores posições ocupacionais. A consciência da estreita relação entre conhecimentos escolares e desigualdades sociais parecia estar implícita na própria origem desses movimentos. Como aponta Soares (2014, p. 73),

[as camadas populares] reivindicam o direito de acesso à escola porque reconhecem que os conhecimentos e habilidades de que as classes dominantes mantêm o monopólio são indispensáveis como instrumento de luta contra as desigualdades econômicas e sociais.

A progressiva conquista do direito de acesso à educação, entretanto, não parece ter sido seguida pela efetiva redistribuição desses conhecimentos monopolizados, haja vista a desproporcionalidade com que os alunos recém-ingressos na escola foram atingidos pelo chamado “fracasso escolar” (Patto, 1999). As múltiplas repetências e a baixa aprendizagem vivenciadas, sobretudo, por

aqueles que antes sequer acessavam a escolarização formal traduziam a reprodução de desigualdades sociais no interior do sistema educacional brasileiro. Tais fenômenos teriam dado origem, ainda, à luta por outras dimensões do direito à educação para além do acesso, hoje praticamente universalizado: permanência/progressão (fluxo) e aprendizagem (Oliveira & Araújo, 2005).

São diversos os estudos que apontam a persistência da estratificação educacional no Brasil, a despeito da expansão escolar realizada. Entre os que exploram esse processo de reprodução de desigualdades na dimensão de aprendizagem, podemos citar o trabalho de Alves et al. (2016). Ao analisar o desempenho dos alunos nas edições de 2005 a 2013 da Prova Brasil, os autores constataam uma melhora geral nos índices alcançados. No entanto, observam que a desigualdade entre os grupos não apenas permanece, como parece se potencializar ao longo dos anos. Alunos que pertencem a estratos socioeconômicos mais baixos, por exemplo, podem apresentar uma defasagem de aprendizagem de dois anos ou mais quando são comparados a alunos de maior nível socioeconômico que frequentam o mesmo ano escolar. Ao analisar as variáveis sexo, raça e nível socioeconômico dos alunos de forma combinada, tal diferença pode chegar a mais de três anos, como ocorre entre meninos pretos de baixo nível socioeconômico (NSE) quando comparados a meninas brancas de NSE mais elevado, cujo desempenho em provas de leitura mostrou-se bastante superior. De forma similar, meninas pretas de baixo NSE apresentaram maior desvantagem em provas de Matemática, quando comparadas com meninos brancos de maior nível socioeconômico. Segundo os autores, esses resultados sugerem que “a melhoria das médias de proficiências tem funcionado como um círculo virtuoso apenas para os grupos sociais mais favorecidos” (Alves et al., 2016, p. 49). Embora não tenhamos avaliações em larga escala para o caso da língua inglesa, os dados disponíveis (analisados no capítulo 3) sugerem um mesmo tipo de distribuição desigual em relação a esse conhecimento no Brasil.

Se os estudos sobre estratificação educacional desenvolvidos no pós-guerra demonstraram que as desigualdades sociais não estavam sendo superadas pela escola, a chamada Nova Sociologia da Educação buscou explicar essa realidade através de um olhar crítico sobre os currículos escolares, em diálogo com a sociologia do conhecimento. Dessa forma, tudo o que concernia à escolarização – como os processos de seleção e transmissão dos saberes escolares e seu valor

intrínseco – passou a ser foco de questionamento e crítica (Valle, 2014, p. 29). Nesse sentido, a estratificação social estaria articulada à estratificação do conhecimento, operando de modo a marginalizar os saberes das classes trabalhadoras e manter o monopólio do poder das classes dominantes¹¹, dotadas dos conhecimentos considerados legítimos.

Um marco importante desse movimento é a publicação da obra *Knowledge and control: New directions for the sociology of education* em 1971. O livro, editado por Michael F. D. Young, trazia a contribuição de autores como Basil Bernstein e Pierre Bourdieu, que se uniam por meio da crítica comum a uma concepção tecnicista do currículo, que o percebia como algo fixo e neutro. O núcleo que passou a unir os diversos trabalhos desenvolvidos sob a tradição das chamadas Teorias Críticas foi, portanto, o desvelamento das relações entre conhecimento e poder, e a forma como elas se expressam nos currículos escolares. Como aponta Michael Apple (1982) em sua clássica obra “Ideologia e Currículo”, mais importante do que responder à pergunta sobre qual conhecimento é mais valioso, é refletir sobre de quem é esse conhecimento, e por que alguns conhecimentos são representados como mais importantes do que outros.

Juntamente à crítica sobre a abordagem utilitarista de currículo, tais trabalhos também problematizavam as promessas da escola meritocrática. Esta, uma vez imersa em uma estrutura capitalista, funcionaria a fim de *conservar* as relações desiguais de poder, ao invés de promover a tão anunciada mobilidade social. A partir de então, os debates em torno dos saberes escolares e do papel da educação na reprodução ou transformação social percorreram caminhos relativamente distintos na Inglaterra, França, Estados Unidos e demais países em que a tradição crítica se fortaleceu, como no Brasil

No âmbito dos principais trabalhos de Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron (1964, 1970), dois pressupostos fundamentais da perspectiva meritocrática de justiça na escola foram postos em xeque: i) a premissa de que o “processo educacional competitivo” seria “extraordinariamente regulamentado por normas universalistas” e ii) a ideia de que a igualdade de tratamento dirigida aos

¹¹ Quando os estudos desenvolvidos dentro da chamada “Nova Sociologia da Educação” chegam aos Estados Unidos, os questionamentos desses processos de seleção e da estratificação dos saberes passam a englobar outras dimensões culturais para além da referência à classe social. Trabalhos como o de Michael Apple (1982, 2002) são um importante referencial nesse sentido, ao abordar as relações entre educação e conflitos de classe, raça, sexo e religião.

diferentes alunos em seu interior lhes garantiria as mesmas chances de sucesso. O primeiro pressuposto é refutado com base no caráter *particular* (e não universal, fixo ou neutro) dos saberes escolares. O segundo, com base na *diferença* do tipo de relação que os alunos de contextos sociais diversos nutrem com o conhecimento e a cultura escolar, de modo que uma igualdade abstrata que a ignorasse levaria à (re)produção de desigualdades. Essas duas perspectivas são fundamentais para a futura proposta de articulação com dois “tipos ideais” de justiça opostos à meritocracia.

Contrariamente a uma visão libertadora ou à “ilusão funcionalista” da escolarização, os teóricos reprodutivistas inauguraram um olhar suspeito sobre a escola enquanto uma instância reprodutora de desigualdades sociais (Crahay, 2000). Nesse sentido, cada geração seria dividida entre aqueles socialmente predestinados a integrar as camadas dominantes, e os que permaneceriam em condição subalterna. A eficácia com que a escola conseguia promover a manutenção dessa condição prévia se devia ao seu potencial de legitimar as desigualdades sociais a partir dos resultados escolares.

Em outras palavras, caso se acreditasse no primeiro pressuposto da justiça meritocrática – de que a instituição escolar seria efetivamente regulamentada por normas universalistas – seria possível concluir que a igualdade no acesso equivaleria à igualdade de oportunidades de sucesso. Nesse sentido, variações de desempenho seriam resultantes dos diferentes “dons”, “aptidões” ou mérito dos alunos. No entanto, essa legitimidade seria apenas aparente, uma vez que o que ocorria era a sanção de uma herança cultural disfarçada como natural. Nesse processo, a transmissão familiar de certo capital cultural¹² e de um *ethos* (conjunto de valores, atitudes e postura) em relação à escola seria decisivo na obtenção do sucesso escolar, isto é, dos “benefícios que as crianças das diferentes classes e frações de classe podem obter no mercado escolar” (Bourdieu, 2015, p. 81).

Um aspecto central nesse processo de conversão de vantagens sociais em vantagens escolares se dava por meio da seleção de um determinado *arbitrário cultural* para compor os currículos escolares. Longe de serem neutros, tais

¹² Diferentemente do capital econômico (riquezas, posses, bens), o capital cultural é um “ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e tornou-se parte da pessoa, um habitus” (Bourdieu, 2015, p. 83). Funciona como uma espécie de capital simbólico, cuja transmissão hereditária é mais “dissimulada” do que aquela que envolve o capital econômico. No contexto escolar, pode referir-se, por exemplo, à desenvoltura verbal, ao conhecimento de obras de arte, e à posse de informações sobre o mundo escolar que favorece as crianças provenientes de contextos sociais mais privilegiados, cujos pais costumam ter maior nível de escolaridade.

conhecimentos eram cultivados e transmitidos “mais por vias indiretas que diretas” no seio familiar dos membros pertencentes às classes dominantes. No entanto, ao serem eleitos para compor o currículo a ser ensinado, ganhavam legitimidade e aparente caráter universal, dissimulando seu aspecto particular. Consequentemente, favoreciam o êxito dos alunos provenientes de contextos mais privilegiados, que tinham maior proximidade com esses saberes e com o “saber-fazer” da rotina escolar. De modo contrário, a maior distância entre essa cultura e as experiências prévias dos filhos das camadas populares potencializava suas chances de “fracasso”. Nesse sentido, expansão do acesso à escolarização nas sociedades democráticas modernas não representava uma real ameaça aos privilégios das classes dominantes, que mantinham suas vantagens em relação à cultura escolar¹³. O que poderia acontecer seria uma situação de crise do próprio sistema de ensino (percebida como “queda de nível”) quando esse se massifica, ou seja, “quando recebe um número cada vez maior de educandos que não dominam mais, no mesmo grau que seus predecessores, a herança cultural de sua classe social” (p. 64).

Para Bourdieu, no entanto, a forma mais efetiva (e possivelmente mais perversa) de reprodução das desigualdades iria além do caráter seletivo do currículo. Trata-se da valorização de uma relação “natural” com a cultura escolar, que somente os “herdeiros” poderiam ter¹⁴, em oposição à oferta de um ensino sistemático e metódico da cultura exigida para todos. Nesse sentido, a igualdade puramente formal de tratamento que a escola se propunha a oferecer aos alunos em condições desiguais de êxito conformaria o principal mecanismo de reprodução da condição subalterna das classes trabalhadoras. Questiona-se, portanto, o segundo pressuposto da justiça meritocrática na escola:

Com efeito, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos de ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema

¹³ Afinal, seu “culto” poderia ser proposto a todos, uma vez que “está reservada de fato aos membros das classes às quais ela pertence” (Bourdieu, 2015, p. 63).

¹⁴ Como aponta Bourdieu (2015, p. 51), a parte mais ativa (e escolarmente rentável) da herança cultural se transmite “de maneira osmótica”, sem qualquer esforço metódico ou intencional de ensino-aprendizagem. Essa aparente naturalidade – que, na verdade, é produto de uma socialização específica – contribui para reforçar a autopercepção dos membros da elite cultural como naturalmente dotados das aptidões e dos conhecimentos valorizados pela escola e, portanto, merecedores dos postos sociais viabilizados pelo seu sucesso acadêmico.

escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura. (Bourdieu, 2015, p. 59)

De fato, a igualdade de tratamento comumente expressa em uma “pedagogia para o despertar”¹⁵ ignora que, enquanto os herdeiros têm seu privilégio social convertido em mérito individual por uma escola que valoriza seus saberes, as crianças sem histórico de escolarização familiar teriam “tudo a aprender” (Valle, 2014, p. 65). Dessa forma, sua apropriação da cultura escolar remeteria a um verdadeiro processo de “aculturação”¹⁶ e a uma relação de violência simbólica.

Embora seja um dos principais expoentes da chamada Teoria da Reprodução, é importante dizer que Bourdieu aponta para uma possível atuação da escola enquanto *reduzora* das desigualdades. Em outras palavras, sugere haver caminhos que levariam a uma escola mais *justa*, os quais seriam posteriormente revisitados e desenvolvidos por autores como Crahay (2000), em suas reflexões sobre eficácia e justiça escolar. Em diálogo com o trecho destacado acima, Bourdieu (2015, p. 68) reforça que “deixando de dar a todos, através de uma educação metódica, aquilo que alguns devem ao seu seio familiar, a escola sanciona aquelas desigualdades que somente ela poderia reduzir”. Na perspectiva do autor, seria necessária uma “educação metódica” ou uma “pedagogia racional e universal” para compensar as desigualdades em relação ao conhecimento e cultura escolar vivenciadas por outros grupos que não os “herdeiros”. Tal pedagogia

se obrigaria a tudo em favor de todos e se organizaria metodicamente em referência ao fim explícito de dar a todos os meios de adquirir aquilo que não é dado, sob a aparência do dom natural, senão às crianças das classes privilegiadas. (Bourdieu, 2015, p. 59)

Este é um ponto de controvérsia e inflexão bastante importante na sociologia bourdieusiana, que a distingue de outros trabalhos desenvolvidos no interior das Teorias Críticas, e posteriormente revisitados sob um recorte pós-crítico. Por um lado, o questionamento do currículo escolar enquanto fruto de um repertório particular (imposto com a função de legitimação da cultura dos grupos dominantes) aproxima Bourdieu da “tradição seletiva” (Apple, 2002) que marca as teorias

¹⁵ Em diálogo com Weber, Bourdieu (2015, p. 59) afirma que tal pedagogia seria aquela que busca despertar os “dons adormecidos em alguns indivíduos excepcionais, através de técnicas encantatórias, tais como a proeza verbal dos mestres.” O autor a contrapõe ao que chama de “pedagogia racional e universal”.

¹⁶ Segundo Crahay (2013, p. 10), alguns sociólogos usam o termo aculturação, de origem inglesa, para expressar a ideia de que um indivíduo se insere numa cultura apropriando-se dela.

críticas, debruçadas sobre as relações entre conhecimento, ideologia e poder. Por outro lado, o autor faz referência a uma pedagogia metódica, racional e universal como forma de tornar efetiva a socialização desses saberes para todos os estudantes, não apenas os já favorecidos. Nesse ponto, Bourdieu deixa de lado a problematização dos conteúdos curriculares em si, e passa a focalizar em estratégias de *redistribuição* daquilo que seria, nas palavras de Soares (2014, p. 47), “os conhecimentos e habilidades de que as classes dominantes mantêm o monopólio”.

Considerando que, no contexto intelectual francês, o termo “didática” costuma se referir aos conteúdos curriculares, ao passo que “pedagogia” geralmente se refere às relações entre professores e alunos (Valle, 2014, p. 59), pode-se dizer que o autor reposiciona o foco de crítica da didática para a pedagogia. É nesse sentido que Crahay (2013, p. 15) afirma que, mais do que uma efetiva igualdade de tratamento, o que ocorria no interior dos sistemas escolares era “uma sequência de discriminações negativas, isto é, de abordagens pedagógicas que favorecem os melhores alunos e prejudicam os mais fracos”. Em articulação com as diferentes dimensões de conflito que mobilizamos anteriormente, poderíamos dizer que passa a haver menor disputa sobre os *fins* da educação escolar (ao menos quanto aos conhecimentos a serem socializados) e maior problematização dos *meios*.

Diante dessa dupla possibilidade de leitura da obra bourdieusiana, concordamos com Crahay (2000) e Ribeiro (2013) no sentido de que parte importante de sua análise sobre a “Escola Conservadora” deixou poucas esperanças aos pedagogos quanto à possibilidade de tornar a escola menos desigual. De fato, qualquer função relativa à educação e à socialização de conhecimentos assumida pelos professores necessariamente implicaria a imposição da legitimidade de certas formas de pensar e agir. Nesse sentido, o exercício de algum nível de violência simbólica sobre os alunos seria inevitável.

No entanto, outra parte também relevante de seus escritos nos permite questionar o caráter inescapável da violência simbólica na ação pedagógica. Isso é possível considerando que a defesa de uma educação sistemática que garanta a todas as crianças a aquisição dos conhecimentos escolares só se justifica se pressupusermos algum valor nesses conhecimentos em si, independentemente de sua origem. Nesse sentido, sua redistribuição e apropriação por essas crianças seria menos um processo de imposição cultural, e mais um fator de justiça social. Como argumenta Lenardão (2018), Bourdieu se mostra efetivamente consciente do caráter

seletivo do currículo ao denunciar a arbitrariedade da cultura escolar. No entanto, tal denúncia serviria principalmente para alertar os educadores dos efeitos negativos da adoção de uma pedagogia que ignorasse esse aspecto, e não necessariamente para propor sua completa substituição. Em contrapartida, aponta justamente para a necessidade de um esforço efetivo de seu ensino.

Como apontam Durli & Thiesen (2018, p. 93), os conceitos distintos que cada perspectiva assume sobre o conhecimento escolar, seu valor e suas funções impactam não somente os movimentos internos da produção de um campo como o do currículo, mas também a formulação e implementação de políticas educacionais. Nessa esteira, pensamos ser possível aproximar a compreensão bourdieusiana bipartida sobre o *problema* da reprodução de desigualdades educacionais a dois “tipos ideais” ou princípios de justiça que viriam a corrigi-lo, conforme desenvolveremos nas próximas seções. Tais princípios, por sua vez, parecem sustentar os posicionamentos mais favoráveis ou contrários ao estabelecimento de algum nível de padronização (ou redução de ambiguidade) nas políticas de currículo, como aquele proposto pela BNCC.

Se o princípio do qual se parte é o de que os conhecimentos escolares têm algum valor intrínseco, e de que o principal problema reside no seu domínio exclusivo por parte de alguns grupos (que obtêm vantagens desse monopólio), parte da solução incidiria sobre sua redistribuição. Essa perspectiva enfatiza a problemática da desigualdade material/alocativa de acesso a bens que deveriam ser distribuídos de forma mais equânime, atribuindo destaque ao direito de todos à sua aquisição. Por outro lado, se a centralidade da discussão recai sobre a problematização da natureza do conhecimento escolar em si, e da assimetria em seu poder de definição, elege-se outro foco de problema e outro tipo de solução. Nessa perspectiva, a adoção de uma política de padronização dos currículos poderia significar menos uma tentativa de inclusão, e mais uma estratégia homogeneizadora de imposição cultural e reprodução de desigualdades simbólicas. Conforme discutiremos no capítulo 3, as disputas sobre obrigatoriedade do ensino de língua inglesa no Brasil (e no âmbito da BNCC) assumem contornos bastante parecidos.

De fato, pesquisas realizadas no início das discussões recentes sobre a adoção de uma base curricular comum no Brasil, que buscaram mapear os posicionamentos em relação à *ideia* de base, apontavam que as perspectivas mais favoráveis e contrárias compartilhavam de princípios semelhantes aos expostos. É

o caso do estudo realizado pelo Cenpec¹⁷ (2015), que analisou dados oriundos de entrevistas conduzidas com 103¹⁸ agentes do campo educacional. Dentre eles, professores universitários e da educação básica pública, gestores públicos e de escolas privadas, representantes de organizações não governamentais e de associações da sociedade civil, consultores e sindicalistas.

Como aponta o estudo, aqueles que se mostravam majoritariamente favoráveis à ideia de um núcleo mínimo ou comum, a ser complementado localmente, salientavam o entendimento do direito à educação básica como direito de todos à participação social. Partindo do princípio de que a escola não seria, em si, uma instituição inevitavelmente reprodutora de desigualdades, mas de que erros no sistema estariam gerando seu “mau funcionamento”, tais falhas poderiam ser corrigidas a partir de iniciativas como a formulação de um currículo bem estruturado. Esse, por sua vez, seria um “passo fundamental para dar racionalidade ao sistema”. Dentro dessa perspectiva, o acesso de todos a conhecimentos tidos como fundamentais seria um meio de enfrentar a forte desigualdade social e escolar existente no país (em sua dimensão material/alocativa), contribuindo para a inclusão social de camadas historicamente excluídas. A presença de termos como “racionalidade” e “acesso de todos” permite uma aproximação dessa perspectiva à pedagogia “racional e universal” bourdieusiana. De acordo com o estudo, tais posicionamentos mais próximos do polo favorável à política foram encontrados principalmente entre os entrevistados vinculados à sociedade civil organizada, gestores educacionais públicos e alguns professores do ensino fundamental, juntamente com um grupo minoritário de professores vinculados à academia.

Por outro lado, para diversos atores sociais, a escola é vista sobretudo como local de construção identitária. Nesse sentido, a proposição padronizada de certos conteúdos pressupõe sua legitimação como “corretos” e “universais”. Considerando que o padrão em questão tende a ser mais próximo do repertório cultural dos grupos dominantes, um currículo padronizado poderia gerar um efeito de exclusão e invisibilização dos grupos já marginalizados. Desigualdades simbólicas seriam, portanto, aprofundadas. Como alternativa, propõe-se um ensino

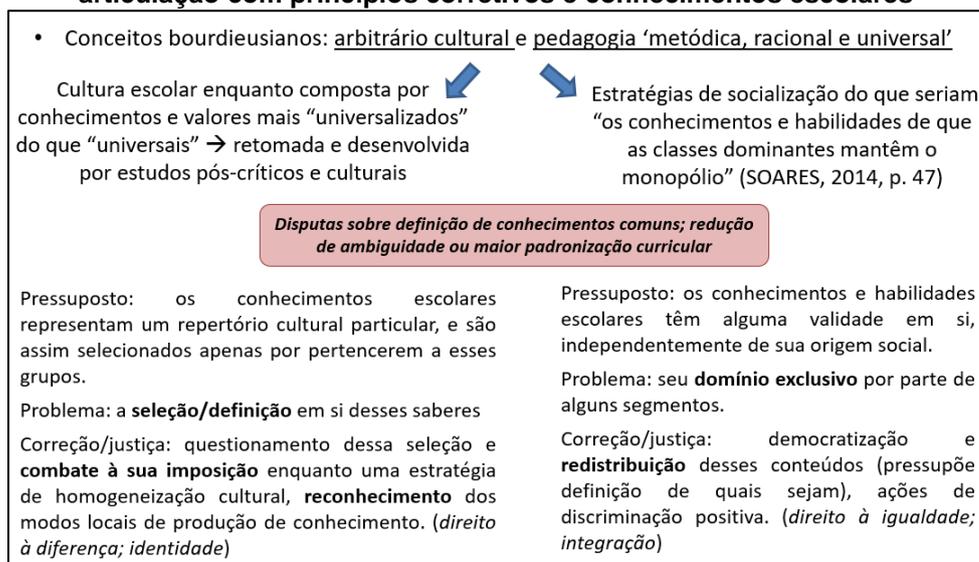
¹⁷ Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

¹⁸ Segundo nota do relatório de pesquisa, uma entrevista foi excluída da amostra inicial por “inconsistências nas respostas”, resultando em um total de 102 entrevistas analisadas (Cenpec, 2015, p.8).

baseado nos modos locais de produção de conhecimento, que conformam a identidade desses grupos. Segundo o mapeamento do Cenpec, esses posicionamentos mais próximos do polo fortemente contrário à adoção de uma base comum curricular foram encontrados predominantemente entre os entrevistados vinculados ao campo acadêmico. Entre esses agentes, estão importantes bolsistas de pesquisa, membros de comissões avaliadoras de cursos, entre outros que dispõem de poder de influência e legitimidade na formação de opiniões relacionadas à questão curricular. Para além da preocupação com a invisibilização dos currículos já existentes nas escolas, pensados e praticados por professores a partir de suas experiências vividas, esses docentes seria submetidos a um controle estatal que desrespeita sua autonomia profissional. Essa preocupação também foi levantada por outros atores contrários à proposta, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Ilustramos a seguir essa proposta de articulação entre as duas principais formas de compreender a reprodução de desigualdades educacionais com base em Bourdieu, as possíveis soluções ou princípios corretivos para o problema, e as disputas que envolvem graus de padronização e centralização curricular.

Figura 3: Bases das desigualdades educacionais segundo Bourdieu e sua articulação com princípios corretivos e conhecimentos escolares



Fonte: Elaboração própria

A partir dessa análise, propomos uma articulação entre as diferentes formas de compreender o problema das desigualdades socioeducacionais (onde se

localizaria a “injustiça fundamental” em questão) e a discussão de princípios de justiça para sua correção. As reflexões a seguir buscam apresentar os dois tipos ideais¹⁹ de justiça que consideramos estar subjacentes aos conflitos simbólicos verificados na construção e implementação de políticas de ensino de língua inglesa.

Tais modelos de justiça aplicados à esfera educacional estão associados, por sua vez, a discussões mais amplas sobre justiça social. Como introduzido na seção anterior, as concepções que envolvem este conceito vêm se complexificando à medida que se acrescentam às desigualdades socioeconômicas (medidas em termos de renda e riqueza), a preocupação com outras injustiças. Entre elas, estaria a desigualdade de poder, definida como “as diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos têm de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais” (Costa, 2019, p. 57).

É importante destacar que consideramos imprescindível o combate a ambos os tipos de desigualdade, tanto na educação quanto nas demais esferas sociais, sobretudo considerando a sobreposição de injustiças vivenciadas por coletividades ambivalentes²⁰ (Fraser, 2006). Entretanto, no âmbito da discussão focalizada nesta tese – a *distribuição* do conhecimento de língua inglesa – propomos um diálogo mais próximo a princípios de justiça escolar que incorporem a dimensão distributiva. A esse respeito, é fundamental pontuar a contribuição original de Ribeiro (2012) para o campo, e para o percurso aqui seguido, incluindo a seleção dos autores com os quais dialogamos nas próximas seções.

Considerando a interlocução inicial que estabeleceremos com John Rawls (2000), cabe sinalizar novamente nosso alinhamento a Ribeiro (2012), quando a autora defende a pertinência de que critérios de justiça propostos por autores não vinculados à questão educacional sejam mobilizados para pensar esta esfera. Após visitar o percurso intelectual traçado pela autora, resumimos, a seguir, os principais pontos desenvolvidos por Ribeiro (2012, p. 40-47) que apontam a pertinência de dialogar com teorias de justiça distributiva para pensar os problemas da educação escolar e da distribuição de conhecimentos:

¹⁹ Utilizamos o conceito weberiano de “tipos ideais” porque reconhecemos que, na prática, opera-se com múltiplas e complexas percepções de justiça. Contudo, conforme buscaremos mostrar na construção do problema e na implementação das políticas em questão, é possível perceber a predominância de um ou outro tipo por parte dos agentes formuladores e/ou implementadores.

²⁰ Coletividades como gênero e raça, que sofrem opressões materiais e simbólicas, derivadas tanto da estrutura econômica, quanto cultural-valorativa de uma sociedade.

- As desigualdades produzidas pela disparidade de competências e conhecimentos adquiridos na escola têm consequências sobre as relações sociais dos indivíduos. Desigualdades de aprendizagem interferem no acesso a outros bens valorizados, impactando a distribuição de posições sociais vantajosas, associadas, por exemplo, a diferenças de salário e *status*.
- A despeito de críticas à teoria do capital humano, não se pode refutar completamente a ideia de que exista algum grau de relação entre educação escolar, rendimentos de uma população, e crescimento econômico de um país. Essas correlações parecem ser ainda mais fortes em países em desenvolvimento, como o Brasil.
- Diante de um mundo globalizado e das especificidades da chamada “sociedade da informação”, a disparidade de acesso a conhecimentos representa uma nova forma de exclusão social, sobre a qual a instituição escolar pode intervir de forma significativa.
- As sociedades democráticas dependem da competência argumentativa e de julgamento dos indivíduos, objetivos contemplados por uma boa aprendizagem escolar.

Considerando, ainda, que a trajetória da democratização da escolarização básica brasileira negou a aprendizagem como um direito de todos, a autora conclui: “faz sentido fazer uso dos argumentos das teorias da justiça e de seus critérios para refletir sobre o modo como é feita a distribuição do conhecimento no bojo da instituição escolar básica no Brasil” (Ribeiro, 2012, p. 46). Segundo essa linha argumentativa, a educação escolar se constitui em um bem social valorizado²¹, de modo que se fazem necessários critérios justos (legítimos) para sua distribuição. Passamos, portanto, para o primeiro “tipo ideal” de justiça com que trabalharemos: o princípio de justiça como redistribuição. Entre suas principais origens, destacamos a teoria de justiça como equidade desenvolvida por John Rawls, e sua ênfase na ação do Estado em prol da correção de desigualdades.

²¹ Nessa ótica, podemos compreender os bens escolares enquanto bens (simbólicos) em si, aquilo que é produzido por uma sociedade enquanto conhecimento, um patrimônio histórico a ser distribuído, habilitando à produção de novo conhecimento. Ou, ainda, numa perspectiva instrumental, como aquilo que estaria relacionado ao acesso a bens econômicos (materiais) em etapas posteriores da vida do cidadão.

2.3.1. Justiça como redistribuição

A teoria de Rawls diz respeito à estrutura básica das sociedades democráticas modernas e à forma como ela distribui direitos e deveres, riqueza e renda, poder e oportunidades àqueles que dela fazem parte. Buscando compreender quais processos tornariam essa distribuição mais ou menos justa, o autor parte do pressuposto de que o acesso a bens nas sociedades democráticas modernas ainda depende de relações sociais sobre as quais o indivíduo não tem total controle. Desse modo, desigualdades seriam constantemente produzidas. Seu foco na estrutura (instituições políticas e sociais) já antecipa o fato de que o objetivo final da justiça distributiva, da forma como a concebe, não seria premiar o mérito moral dos indivíduos, mas, sim, fortalecer a cooperação social. Rawls (2000 p. 342) reconhece que esse princípio vai de encontro às concepções mais correntes de justiça: “O senso comum tende a supor que a renda e a riqueza, assim como as boas coisas da vida em geral, deveriam ser distribuídas de acordo com o mérito moral. [...] Mas a justiça como equidade rejeita essa concepção”.

A razão pela qual essa concepção é refutada tem relação com as diversas *arbitrariedades* que envolvem a noção de mérito individual nesse tipo de sociedade, e com a ideia de que, na concepção de justiça como equidade, a divisão de bens deve ser capaz de abstrair elementos contingentes aos indivíduos e às suas posições sociais. Em outras palavras, qualquer distribuição que seja indevidamente influenciada por fatores moralmente arbitrários seria injusta. Esse seria o caso da aristocracia feudal ou do sistema de castas, que distribuem riqueza, poder e oportunidades segundo o nascimento, cujas circunstâncias independem das pessoas.

A justiça que regia a sociedade feudal, no entanto, não seria a única envolta em princípios arbitrários. Para o autor, ainda que as sociedades de livre mercado amenizem esses fatores, ao permitir que todo cidadão participe legalmente da disputa pelos bens disponíveis, as oportunidades reais que condicionam sua participação são desiguais na prática. Essas seriam influenciadas, dentre outros, pelas diferentes possibilidades das famílias e pelo acesso à escolarização de qualidade. Ao garantir oportunidades iguais apenas em termos formais, a teoria libertária permitiria que posições iniciais mais vantajosas atuassem como um fator moralmente arbitrário na obtenção de bens, deturpando a percepção de mérito.

Uma possível forma de remediar essa situação pela própria perspectiva liberal seria passar de uma igualdade formal para uma igualdade justa (ou equitativa) de oportunidades. Nesse sentido, para além de acesso irrestrito à educação, seria necessária a instituição de programas compensatórios que atuassem sobretudo na fase da infância, para que todos os indivíduos, independentemente de sua origem social, pudessem desenvolver seus talentos e partir de posições iguais. Para Rawls, no entanto, ainda que essa perspectiva conseguisse reduzir a influência das contingências sociais, ela ainda permitiria que a distribuição de bens fosse determinada pela distribuição natural²² de talentos, outra arbitrariedade.

Ainda que Rawls não estivesse tratando especificamente da forma como a lógica meritocrática opera no contexto escolar, mas na sociedade como um todo, é possível tecer algumas aproximações entre seu pensamento e a sociologia bourdieusiana. Em ambos os autores, a questão da *arbitrariedade* se apresenta como um obstáculo muitas vezes dissimulado ou ignorado para que determinados processos distributivos e seus resultados (escolares ou socioeconômicos) sejam considerados justos.

Para além de reconhecer que há um forte componente social nos chamados talentos naturais, Rawls (2000) questiona o princípio implícito na justiça meritocrática de que dispor desses dons naturais seria mérito próprio. No contexto educacional, trata-se da própria ideia de que o alcance futuro de posições vantajosas que fosse fruto de um bom desempenho escolar seria legítimo se refletisse os “dons” do indivíduo em questão. No entanto, conforme pontua o autor, a distribuição determinada pelo resultado da loteria natural também seria arbitrária do ponto de vista moral, uma vez que indivíduo não tem ingerência sobre quais seriam suas “capacidades inatas”. Ao sermos influenciados por contingências sociais e naturais na distribuição de direitos, Rawls (2000, p. 78) conclui que “não há mais motivos para permitir que a distribuição de renda e riqueza obedeça à distribuição de dotes naturais do que para aceitar que ela se acomode à casualidade histórica ou social”.

²² A dimensão social das aptidões naturais também é explorada por Rawls (2000), que considera que os talentos dos indivíduos só podem ser percebidos e exercidos graças à mediação das relações sociais (Ribeiro, 2014, p. 18). Em outras palavras, seu desenvolvimento se deve à ação das instituições sociais voltadas para seu treinamento, e a demais experiências vivenciadas pelas pessoas, que também são fortemente influenciadas pelas suas circunstâncias de origem. Dessa forma, aquilo que se percebe como resultado desse processo não é a inteligência ou aptidão natural em sua forma “pura” ou potencial, mas uma parcela (seletiva) daquilo que essas experiências sociais e arranjos institucionais permitiram ao indivíduo realizar.

Por fim, outro elemento que o autor considera estar permeado por arbitrariedades sociais, ainda que visto como intrínseco ao indivíduo e responsável por lhe conferir um mérito moral a ser recompensado, seria o esforço. Sem desconsiderar o fato de que muitas pessoas efetivamente trabalham arduamente em suas áreas de atuação, Rawls (2000, p. 78) aponta: “mesmo a disposição de fazer um esforço, de tentar, e de ser assim merecedor, no sentido comum do termo, em si mesma depende de circunstâncias sociais e familiares felizes”.

Esse ponto também foi explorado por Bourdieu no contexto escolar, para quem o “julgamento dos mestres” incide (in)conscientemente não apenas sobre o domínio e a relação dos alunos com a cultura exigida, mas também sobre a posse de um determinado *ethos*. Em outras palavras, sobre um conjunto de atitudes positivas em relação à vida escolar, que se traduz em maior comprometimento e energia investida em seus estudos. No entanto, esse tipo de juízo moral seria injusto com as crianças das camadas populares. Para o autor, as atitudes dos membros das diferentes classes sociais a respeito da escola corresponderiam, em grande medida, à “expressão do sistema de valores implícitos ou explícitos que eles devem à sua posição social”. Nesse sentido, “na maior parte dos casos, as famílias têm aspirações estritamente limitadas pelas oportunidades objetivas” (Bourdieu, 2015, p. 51). Dito de outra forma, muito do que se atribui à “falta de empenho” dos pais em relação aos estudos dos filhos (com influências sobre a atitude das próprias crianças) refletiria a internalização das baixas chances objetivas de êxito que parecem ter quanto à ascensão social através da escola. Tal percepção seria influenciada, por sua vez, por situação semelhante vivenciada por outros membros de seu grupo. O baixo esforço aparente seria, portanto, um sintoma do desencantamento com a possibilidade de desejar o impossível. Já as crianças das camadas médias, ainda que mais distantes da cultura escolar do que aquelas vindas de meios mais privilegiados, conseguiriam compensar essa situação em alguma medida. Afinal, “devem à sua família não só os encorajamentos e exortações ao esforço escolar, mas também um *ethos* de ascensão social e de aspiração ao êxito na escola e pela escola” (ibidem, p. 53).

Se a equidade não busca premiar o mérito, uma vez que este é afetado por fatores arbitrários do ponto de vista moral (contingências sociais, naturais e de boa ou má sorte ao longo da vida), o que caracterizaria uma distribuição social justa? Segundo Rawls (2000, p. 343, grifo adicionado):

Quando pessoas e grupos participam de organizações justas, eles fazem reivindicações mútuas definidas pelas regras publicamente reconhecidas. Tendo feito várias coisas, incentivados pelas organizações existentes, essas pessoas e grupos têm agora certos direitos, e a distribuição justa das partes honra essas reivindicações. **Um sistema justo, portanto, determina aquilo a que os homens têm direito; satisfaz as suas expectativas legítimas, que são fundadas nas instituições sociais.** Mas aquilo a que elas têm direito não é proporcional nem depende do valor intrínseco das pessoas. Os princípios da justiça que regulam a estrutura básica e especificam os deveres e obrigações dos indivíduos não mencionam o mérito moral, e as partes distributivas não tendem a corresponder-lhe.

Em vez de recompensar o mérito, a justiça como equidade busca garantir direitos que se baseiam em expectativas legítimas. Tais expectativas, por sua vez, derivam de um acordo prévio que define e torna públicas as regras distributivas. Esse acordo é compreendido por Rawls como um contrato social que se baseia na seguinte pergunta hipotética: que princípios de justiça escolheríamos para governar nossa vida coletiva, caso partíssemos de uma posição original de equidade? Em outros termos, se fôssemos cobertos por um “véu da ignorância” que nos impedisse temporariamente de saber quem somos nessa sociedade em que estamos entrando (nossa classe, raça, gênero, orientação sexual, nível de escolaridade etc.), quais princípios considerariamos justos para organizar a distribuição de bens e direitos?

Segundo Rawls, as pessoas não optariam pelo utilitarismo, visto que, sendo possível pertencer a alguma minoria, não desejariam ser oprimidas, ainda que isso gerasse a satisfação da maioria. Dessa premissa geral, derivaria o primeiro princípio fundamental para a promoção da cooperação social²³: a garantia de liberdades básicas iguais a todos os cidadãos, que deveriam prevalecer sobre qualquer tentativa de maximizar o bem-estar geral, e ser ilimitadas no que diz respeito à preservação do pluralismo (ex: direito à liberdade de consciência). Poderiam, no entanto, ser limitadas no que se refere à propriedade, uma vez que o acúmulo de uma grande quantidade de riqueza poderia vir a minar a igualdade equitativa de oportunidades e, portanto, a própria liberdade.

O segundo princípio diz respeito à forma de governar as desigualdades sociais e econômicas. Uma igualdade total na distribuição de renda e riqueza não seria prevista, dados os limites impostos pela liberdade básica. Entretanto, seriam

²³ Como aponta Ribeiro (2014, p. 14), a cooperação social, para Rawls, não seria apenas uma atividade socialmente coordenada, mas expressaria o “tipo de relações sociais e políticas próprias das sociedades democráticas, as quais têm as seguintes características de base: não se reportam a posições fixas pelo nascimento (situação própria da aristocracia); não se definem à luz de ordens transcendentais; admitem que o indivíduo faça uso de vantagens racionais pra si”.

admitidas apenas as desigualdades que, uma vez vinculadas a posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades, favorecessem os membros menos favorecidos (princípio da diferença).

Percebe-se, dessa forma, que o segundo princípio se desdobra, ele mesmo, em duas partes. Em primeiro lugar, considera-se a ideia da igualdade justa (ou equitativa) de oportunidades como forma de superar a igualdade meramente formal de chances. Dessa forma, todos deveriam dispor de possibilidades semelhantes de obter sucesso em uma dada carreira aberta a talentos, independentemente de sua origem social. Para tanto, seriam admitidos mecanismos que buscassem compensar o efeito das contingências sociais e do acaso nesse processo. Considerando, no entanto, que essa interpretação liberal ainda permite a influência da distribuição arbitrária de talentos, Rawls propõe o princípio da diferença a fim de mitigar os efeitos da “loteria natural”. A igualdade democrática seria, portanto, a combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença.

Nesse sentido, o alcance de posições mais vantajosas por aqueles em melhor situação só seria justo na medida em que funcionasse como parte de um sistema que beneficia a todos, especialmente os que estão em situação menos favorável. A única forma pela qual a cooperação social seria preservada no caso de acúmulo de vantagens desse tipo seria na hipótese de seu compartilhamento com quem é menos afortunado. Nas palavras de Rawls (2000, p. 108), “a estrutura básica pode ser ordenada de modo que as contingências trabalhem para o bem dos menos favorecidos”. Dessa forma, uma vez acordadas as “regras do jogo”, considera-se justo que aqueles que cumpriram com os princípios mutuamente definidos tenham suas *expectativas legítimas* atendidas, no que se refere à distribuição bens e direitos.

Dois pontos importantes podem ser levantados a partir da perspectiva de Rawls para se pensar a justiça na escola e o papel que essa instituição desempenha em relação à socialização de bens simbólicos. Em primeiro lugar, orientar o funcionamento das instituições sociais, cujo objetivo é a distribuição de direitos, com base na lógica meritocrática, que busca recompensar o merecimento individual (envolto em contingências e desigualdades prévias), pode levar à reprodução de desigualdades. Dessa forma, trata-se de um princípio de justiça a ser evitado.

Em segundo lugar, os princípios de justiça propostos refutam a ideia de que o funcionamento das instituições será necessariamente defeituoso. Segundo essa linha argumentativa, a injustiça implícita nas contingências naturais e sociais que

influenciam a distribuição de bens seria inevitavelmente repassada para as organizações humanas. Contrariamente a essa ideia, o trecho a seguir ilustra algo que Sandel (2013, p. 204) considera uma simples verdade da qual nos esquecemos com frequência: “a maneira como as coisas são não determina a maneira como elas deveriam ser”. Afinal, esta é a razão que sustenta as políticas públicas: promover uma ação do Estado sobre determinado problema, de forma a alterar sua condição inicial. Ou, na perspectiva rawlsiana, promover uma ação redistributiva a fim de assegurar o fortalecimento da estrutura básica de direitos:

A distribuição natural não é justa nem injusta; nem é injusto que pessoas nasçam em alguma posição particular na sociedade. Esses são simplesmente fatos naturais. O que é justo ou injusto é o modo como as instituições lidam com esses fatos. As sociedades aristocráticas e de castas são injustas porque fazem dessas contingências a base de referência para o confinamento em classes sociais mais ou menos fechadas ou privilegiadas. A estrutura básica dessas sociedades incorpora a arbitrariedade encontrada na natureza. Mas não é necessário que os homens se resignem a essas contingências. O sistema social não é uma ordem imutável acima do controle humano, mas um padrão de ação humana. Na justiça como equidade, os homens concordam em se valer dos acidentes da natureza ou das circunstâncias sociais apenas quando isso resulta no benefício comum. Os dois princípios são um modo equitativo de se enfrentar a arbitrariedade da fortuna; e embora sem dúvida sejam imperfeitas em outros aspectos, as instituições que satisfazem esses princípios são justas. (Rawls, 2000, p. 109)

Partindo do modelo teórico de Rawls desenvolvido no âmbito da filosofia política, Dubet (2009) se propõe a refletir sobre as razões pelas quais a justiça na escola passou a ser vivenciada como “tragédia” após a massificação do sistema educacional. O autor se propõe, ainda, a pensar sobre quais princípios seriam mais justos, à luz do raciocínio rawlsiano, para organizar a ação dessa instituição voltada à garantia do direito de todos à educação.

Conforme explorado por Ribeiro (2013, 2014), Dubet (2009) aponta a coexistência de diversos princípios de justiça nas escolas, muitos dos quais são contraditórios entre si. Dentre eles, a prevalência da justiça meritocrática seria um dos principais fatores responsáveis pela contínua (re)produção das desigualdades sociais enquanto desigualdades escolares. O autor considera que, justamente pelo fato de prever perdedores em uma competição, o princípio de justiça meritocrática não é compatível com o funcionamento de uma instituição cujo objetivo é a garantia do direito de todos, como é o caso da escola. Outro agravante nesse sentido é a obrigatoriedade vinculada à frequência escolar, que torna ainda mais perversa a exclusão dos “perdedores”. Afinal, além de deixarem de ser sujeitos de direito

(desprovidos do *acesso* a um bem comum), esses alunos passam a ser confrontados com um *estigma* no cotidiano escolar. O autor pontua, aliás, que a violência nas escolas costuma resultar da falta de respeito com que os “perdedores”²⁴ são tratados com base nessa lógica meritocrática (Ribeiro, 2014, p. 25). Trata-se, portanto, de um processo de reprodução de desigualdades materiais e simbólicas.

Em oposição a esse tipo de funcionamento da instituição escolar, no qual as arbitragens tendem a prejudicar os já desfavorecidos, o autor propõe como princípio de justiça o que chama de *igualdade de base*. Nesse sentido, o sistema escolar justo ou menos injusto seria aquele que não apenas reduz as desigualdades entre as duas “pontas” (os alunos com maior e menor desempenho), mas que garante a *todos*, sobretudo aos *menos favorecidos*, o acesso a bens fundamentais para uma participação social efetiva.

Como aponta Ribeiro (2014, p. 25), o princípio de justiça escolar orientado pela igualdade de base prevê duas características principais. Em primeiro lugar, estabelece um patamar mínimo de aprendizagem que todos devem atingir. Caso isso não ocorra, os alunos poderiam ser prejudicados de diversas formas. Primeiramente, ao longo de sua própria trajetória escolar, que se torna cada vez mais acidentada, levando à baixa autoestima e consideração. Em segundo lugar, no prosseguimento do seu percurso formativo, inclusive em momentos nos quais o direito à educação já não mais acompanha o caráter obrigatório (ex: Ensino Superior). Haveria, portanto, duas justificativas para a igualdade de base nesse sentido. A primeira seria inerente à própria obrigatoriedade do direito à educação no período de escolarização básica: se as crianças são obrigadas a estarem na escola nesse momento, é preciso que seja garantido a elas uma base sólida de aprendizagem que lhes promova a dignidade e habilite à participação cidadã. A segunda seria de ordem externa, referente à sua capacitação para prosseguir nos estudos após a escola, no caminho que vierem a escolher, de forma autônoma.

Para além da definição de um mínimo comum de aprendizagem, o princípio de igualdade de base aponta para uma nova concepção (e possibilidade de mensuração) de justiça escolar. Esta, por sua vez, não estaria mais vinculada à

²⁴ Segundo Bourdieu (2015, p. 64-65), “as crianças das classes populares que não empregam na atividade escolar nem a boa vontade cultural das crianças das classes médias nem o capital cultural das classes superiores refugiam-se numa espécie de atitude negativa, que desconcerta os educadores e se exprime em formas de desordem até então desconhecidas.”

lógica meritocrática, ou à ideia de que a escola deveria promover uma mobilidade “pura” através da separação entre as desigualdades sociais e escolares. Para Dubet (2009, p. 37), a escola mais justa seria aquela que garante o mais alto nível de aprendizagem ao maior número de alunos e, sobretudo, aos menos favorecidos. Em outras palavras, como aponta Ribeiro (2014), a igualdade de oportunidades dá lugar à igualdade de resultados, juntamente à elevação do nível dos menos favorecidos.

Em diálogo com parâmetros de justiça social estabelecidos por Rawls (2000), o objetivo final do princípio de justiça escolar elaborado por Dubet (2009) e contemplado por Ribeiro (2013) não seria mais a recompensa do mérito. Portanto, admite-se a redistribuição de recursos, a fim de que todos possam acessar o bem social “educação escolar”, e participar igualmente enquanto cidadãos na esfera social ou política. Nesse sentido, as desigualdades permitidas são apenas aquelas que não prejudicam os menos favorecidos. Por exemplo, é aceito – e, de certa forma, já esperado – que os alunos apresentem variações em seu desempenho escolar, devido a interesses diversos e às suas singularidades, que não devem ser desprezadas em prol de uma formatação impossível e, tampouco, desejável. A diferença de resultado não é um problema, desde que todos apresentem igualdade de base, ou seja, que tenham alcançado o nível mínimo de aprendizagem pré-acordado conjuntamente, a fim de terem assegurada a sua plena possibilidade de participação cidadã e prosseguimento nos estudos. Ainda em diálogo com Rawls, a justiça como equidade na escola admitiria mecanismos corretivos das desigualdades a favor daqueles que mais precisam. Por exemplo, por meio da oferta de mais insumos e/ou da revisão dos processos de ensino-aprendizagem.

Conforme argumenta Ribeiro (2013), é possível estabelecer paralelos entre o princípio de justiça equitativa proposto por Dubet (2009), a *igualdade de base*, e a ideologia que Crahay (2000) chama de *igualdade de conhecimentos adquiridos*. Segundo o autor, políticas educacionais em diversos países ocidentais teriam sido influenciadas por três principais ideologias pedagógicas: igualdade de oportunidades, igualdade de tratamento, e igualdade de conhecimentos adquiridos.

A primeira delas, como vem sendo discutido ao longo deste capítulo, está vinculada à justiça meritocrática – ou à justiça proporcional (em oposição à justiça corretiva), conforme diálogo que Crahay (2000) estabelece com Aristóteles. Tal ideologia se refere à prática de conceder às pessoas de acordo com aquilo que elas supostamente oferecem à sociedade, ou seja, proporcionalmente ao seu mérito ou

contribuição. A crítica do autor a esse princípio de justiça encontra eco nas observações realizadas por Dubet (2009) quanto à sua incompatibilidade com o direito obrigatório à educação. Uma vez que as crianças e jovens não dispõem de liberdade de escolha quanto à frequência escolar, elas têm o direito de receber “por igual” os bens que caracterizam a escolarização básica; e não de forma proporcional, segundo algum tipo de condição ou postura. Para que o resultado da distribuição seja igual, no entanto, muitas vezes não é possível operar segundo a lógica da igualdade de tratamento (a segunda ideologia em tela). Como também explorado anteriormente quando da apresentação da sociologia bourdieusiana, a igualdade formal com que são tratados indivíduos em situação desigual pode contribuir para o agravamento ou (re)produção de desigualdades prévias.

Sua proposta de enfrentamento a essas ideias seria, portanto, o embasamento de políticas e práticas educacionais no que chama de ideologia da igualdade de conhecimentos adquiridos. Esta perspectiva, além de ser orientada filosoficamente pelos princípios de justiça corretiva, seria sustentada empiricamente por pesquisas sobre a forma como as crianças aprendem. Partindo de uma premissa semelhante àquela subjacente ao princípio de igualdade de base, Crahay (2000, p. 402) considera ser fundamental que se definam, com precisão, as competências consideradas indispensáveis a serem adquiridas pelas crianças ao fim da escolarização básica. Em outras palavras, que objetivos de aprendizagem (os *fins*) sejam fixados em diferentes níveis, e que sejam oferecidas às crianças os *meios* para se apropriarem desses saberes e habilidades.

Para o autor, há evidências empíricas de que um currículo estruturado, com objetivos bem definidos, oferece maiores possibilidades de aprendizagem às crianças, desde que haja um “sistema de pilotagem” em operação. Em outras palavras, desde que sejam implementados mecanismos de avaliação externa, a fim de que se monitore seu direito à aprendizagem, no sentido do alcance desses conhecimentos estipulados. Embora reconheça a forte resistência docente em relação a programas estruturados, Crahay (2000) afirma que as pesquisas apontam para a baixa frequência com que esses programas são efetivamente seguidos. Uma razão para tanto seria justamente a ausência desse dispositivo de pilotagem. Em sua

pesquisa sobre redes de ensino mais justas²⁵, à luz de Dubet (2009) e Crahay (2000), Ribeiro (2012) observa estratégias de regulação institucional que buscam precisamente zelar pelo cumprimento desse tipo de currículo estruturado, elaborado de forma participativa, e pelos resultados escolares.

Em diálogo com a literatura de implementação mobilizada, é possível perceber, por parte de agentes que operam com o princípio de justiça como redistribuição, uma tendência à menor ambiguidade no que se refere à definição de conhecimentos e patamares de aprendizagem a serem alcançados, no âmbito de políticas e práticas educacionais. É possível observar, ainda, a valorização de uma “vigilância” por parte dos órgãos centrais (ex: as redes municipais de ensino pesquisadas por Ribeiro, 2012) a fim de que metas e combinados construídos coletivamente sejam cumpridos. Dessa forma, tais princípios demonstram uma preocupação com as desigualdades não apenas no que diz respeito ao acesso, insumos, ou processos relativos à atividade educacional, mas, sobretudo, no que se refere aos resultados escolares. Afinal, a aprendizagem alcançada expressaria a consequência da distribuição desse bem social simbólico. E uma distribuição equitativa dependeria de políticas educacionais bem definidas, e devidamente acompanhadas do monitoramento de sua implementação, a fim de corrigir distorções e evitar a produção de novas desigualdades.

No entanto, essa perspectiva de justiça adotada – como uma forma de redistribuição de bens, entre eles, os conhecimentos escolares – só faz sentido se não houver conflito quanto ao *valor* desses bens. Esse consenso seria necessário, inclusive, para a definição prévia do nível de aprendizagem considerado como garantidor da igualdade de base. Nesse ponto, retornamos ao outro ramo da compreensão bourdieusiana acerca das desigualdades educacionais e do papel que os conhecimentos escolares desempenham em sua reprodução: quais saberes contariam como valiosos ou “essenciais”, capazes de embasar um discurso de desigualdade distributiva, a ser corrigida por políticas que os estabeleçam como base comum a ser garantida a todos?

Conforme elaborado a seguir, os princípios subjacentes a concepções mais críticas (e pós-críticas) de currículo e conhecimento escolar parecem se aproximar

²⁵ Conforme definido pela autora, nessas redes, mais alunos chegam a desempenhos adequados, inclusive aqueles com menor nível socioeconômico (NSE). Dessa forma, a desigualdade escolar é mais baixa.

de outras perspectivas mais amplas de justiça social que se tensionam com os pressupostos da redistribuição, ou que apontam suas limitações. Passamos, então, ao segundo tipo ideal de justiça (social e escolar) com que operaremos nesta tese.

2.3.2. Justiça como reconhecimento

Conforme Costa & Soares (2015) apontam, as relações entre escolarização e pobreza têm sido um dos temas mais explorados pela literatura educacional. No entanto, a contínua complexificação desta última categoria tem impedido que ela seja reduzida a uma dimensão puramente econômica. Para os autores, dois elementos centrais estariam postos nas discussões contemporâneas sobre essa temática. De um lado, a possibilidade de o sistema escolar contribuir para a questão da equidade, um conceito vinculado à corrente teórica de justiça como redistribuição, de caráter mais universalista e focada em igualdade social. De outro, o debate sobre comunitarismo e reconhecimento cultural, que provoca uma reflexão sobre qual seria o papel da escola em relação às demandas de grupos segregados (no bojo de sociedades capitalistas) por políticas de Estado que endereçam questões culturais e de valores comunitários. Entre os principais nomes associados a essas correntes, que não tratam diretamente da instituição escolar, embora permitam esse tipo de interlocução, os autores destacam: John Rawls, Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser.

Conforme apresentado, a teoria de justiça como equidade de Rawls (2000) enfatiza a necessidade de que as sociedades garantam uma sólida estrutura básica de direitos aos cidadãos, o que resultaria em uma distribuição justa de seus bens. Para tanto, seria preciso criar mecanismos de intervenção mutuamente acordados que possibilitassem a todos, sobretudo aos menos favorecidos, o alcance de condições justas (equitativas) para o pleno exercício de sua liberdade e capacidade de participação. Caberia ao Estado realizar essa redistribuição, promovendo ações corretivas na distribuição de bens. Nessa esteira, o principal sentido das políticas públicas em sociedades que valorizam a liberdade e a igualdade seria fortalecer a estrutura básica de direitos – na qual poderíamos localizar ações relacionadas à educação escolar, sobretudo aquelas voltadas aos grupos menos favorecidos.

Entre as principais críticas dirigidas ao modelo de Rawls, está o reducionismo do debate político à esfera da redistribuição econômica. Ainda que

esta seja uma questão bastante relevante, sua consideração exclusiva poderia indicar uma “cegueira cultural”, geralmente atribuída a paradigmas marxistas (Fraser, 2006, p. 231) e a teorias liberais como a de Rawls. Essas críticas seriam advindas de grupos que organizam suas lutas em torno de outros elementos que não (somente) a classe social, e que demandam o direito ao reconhecimento cultural de suas identidades, frequentemente deslegitimadas e inferiorizadas socialmente.

A principal repercussão desse movimento para o Estado e para as políticas públicas, que constituem seu principal instrumento de ação, seria a necessidade de criar novas formas de reconhecimento na esfera pública. No que se refere às políticas educacionais, esse tipo de reconhecimento poderia vir justamente através de políticas de currículo. Esse seria o caso, por exemplo, da conquista fundamental representada pelas Leis 10.639/2003 e 11.645/2008 no Brasil, que estabelecem a obrigatoriedade do estudo de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena nos currículos escolares de todo o país. Cabe ressaltar que a obrigatoriedade e a universalização desses conteúdos não são tidas como imposições do Estado, mas como um movimento legítimo de garantia de direitos e de reparação histórica.

O debate sobre o papel do Estado na promoção de identidades específicas encontra no filósofo canadense Charles Taylor um importante nome. Em sua obra *A política do reconhecimento*, Taylor critica a neutralidade procedimental do Estado liberal, que supostamente o impediria de promover seletivamente um “projeto de bem”²⁶ vinculado a um determinado grupo. Nessa ótica, o Estado se limitaria a intervir em situações de embate, regulamentando conflitos étnicos. Contudo, para o autor, essa postura seria insensível em relação às diferenças identitárias, e inaceitável na medida em que certos grupos foram historicamente renegados pelo próprio Estado, que estabeleceu com eles uma postura de não reconhecimento ou falso reconhecimento (Costa & Soares, 2015, p. 129).

Dessa forma, a demanda por reconhecimento social teria uma dimensão pública. O Estado, por sua vez, estaria sendo pressionado a fim de exercer uma espécie de ação corretiva, de “redistribuição de reconhecimento” a grupos historicamente invisibilizados. Em geral, o principal questionamento que se coloca à perspectiva liberal se refere à sua “visão desenraizada de homem”, que não atenta às dinâmicas históricas de falso reconhecimento realizadas por grupos hegemônicos

²⁶ “Projeto de bem” poderia ser compreendido como a identificação dos membros de um grupo com certos ideais de vida.

em relação às identidades de grupos minoritários. Essa suposta neutralidade cultural teria gerado um olhar suspeito sobre o discurso universalista pautado nos direitos e na justiça. Conforme pontuam os autores:

Abre-se a pista de que identidade e reconhecimento são construídos a partir da relação com o outro. A política do reconhecimento deveria, sob esta perspectiva, desconfiar de uma concepção essencialmente universalista dos direitos. A desconfiança se dá porque no pretense universalismo ocorre uma série de *desconsiderações* de identidades de vários grupos sociais que se viram *esquecidos* ou *invisíveis* dentro da chamada política *para todos*. A pista que nos daria Charles Taylor é de que a política precisa reconhecer a diferença; caso contrário, estaria elidindo elementos essenciais do respeito aos grupos e comunidades, que têm o pleno direito de construir seus valores a partir de uma concepção própria de bem. Em uma sociedade de forte tradição etnocêntrica, o Estado deveria optar por criar políticas públicas de inclusão desses segmentos, sem o pretense discurso neutro baseado na justiça ou no direito. (Costa & Soares, 2015, p. 130 – grifos no original)

Além de Charles Taylor, Costa & Soares (2015) chamam atenção para a contribuição de Axel Honneth ao debate sobre a categoria do reconhecimento social, e seu potencial explicativo das motivações que embasam a ação política de sujeitos e grupos. Segundo Honneth (2003), existem diversas esferas de (auto)reconhecimento que, quando efetivamente consideradas, levam a uma percepção positiva do sujeito sobre si próprio, e que, quando violadas, dão origem a diferentes formas de desrespeito. As relações de reconhecimento social seriam estruturadas através de três princípios integradores: a autoconfiança, a adjudicação e direitos e a solidariedade.

A esfera da autoconfiança seria desrespeitada por meio de violências físicas, que geram a humilhação da perda de autonomia sobre o próprio corpo e a consequente insegurança no trato social (uma “morte psicológica” na perspectiva do autor). O desrespeito à segunda esfera ocorreria por meio da privação de direitos, que infere o rebaixamento moral do sujeito, dado que direitos iguais são concedidos àqueles considerados capazes de formular juízos morais. Nesse sentido, a negação de direitos rebaixa a autoestima do indivíduo quanto à percepção de sua própria capacidade de se relacionar com o outro em pé de igualdade (uma espécie de “morte social”). Por fim, o desrespeito à esfera da solidariedade se daria por meio da depreciação do estilo de vida de um indivíduo ou de seu grupo, considerado vergonhoso ou desprezível (um tipo de “morte moral”). Essa ausência de aceitação ou estima social a respeito dos caminhos escolhidos pelas pessoas ou seus coletivos como forma de autorrealização é baseada numa hierarquia de valores. Esta, por sua

vez, esvazia a possibilidade de que os próprios indivíduos confirmam valor às suas habilidades e contribuições para as comunidades em que se inserem. Para Honneth, as lutas por reconhecimento conduzidas por meio de movimentos sociais estariam justamente buscando combater situações de desrespeito vivenciadas coletivamente.

É nesse sentido que outros autores que também dialogam com Honneth, afirmam que “contra o poder e por reconhecimento é o emblema das lutas identitárias” (Bosco, 2017, p. 9). Ainda segundo Bosco (2017, p. 78), a pauta de luta desses movimentos inclui o enfrentamento a elementos centrais como “preconceito social, as ideologias originantes do poder masculino, branco, anglo-saxão, heterossexual, cisgênero”. Essas injustiças remetem a experiências de inferiorização moral vivenciadas coletivamente por diferentes grupos, que demandam, portanto, reparações também coletivas de reconhecimento.

É possível perceber reflexos da perspectiva de justiça social focalizada no reconhecimento na esfera educacional, especialmente no campo do currículo, e nas discussões sobre políticas curriculares que reduziriam ou reproduziriam desigualdades. Como introduzido anteriormente, as disputas sobre definições de conhecimentos ou patamares de aprendizagem a serem garantidos a todos é uma das arenas em que diferentes perspectivas de justiça são mobilizadas. Sob a ótica do reconhecimento, uma política como a BNCC, que prevê definições oficiais e centralizadas sobre currículo expressam um exercício de *poder* por parte do Estado, que agrava as desigualdades simbólicas que acometem diversos grupos e a própria comunidade escolar – desrespeitados em seus saberes, identidades e autonomia. Essa perspectiva pode ser observada, por exemplo, nos trabalhos de Macedo (2006), que problematiza a separação e a hierarquização de valor entre uma cultura que é objeto formal de ensino, e que parte de uma prescrição de conhecimentos externos à escola, e uma cultura efetivamente produzida pela escola. Além disso, as justificativas de “inclusão social” por trás de ações do Estado sobre práticas locais podem ser lidas como uma espécie de inculcação de valores considerados imprescindíveis aos olhos de certo grupo hegemônico, mas que vão na contramão daqueles cultivados por seus grupos de origem (Costa & Soares, 2015).

Diferentemente do que ocorre com os princípios de justiça escolar orientados por uma perspectiva de redistribuição ou equidade – como os desenvolvidos por Dubet (2009) e Ribeiro (2012) – é importante destacar que aquilo que estamos chamando de *princípios de justiça como reconhecimento* na esfera

educacional não foram explicitamente elaborados como tal. Esta categoria analítica parte da tessitura de abordagens teóricas como aquelas apresentadas por Honneth (2003), e perscrutadas por Costa & Soares (2015), para pensar os conflitos no campo da educação e das políticas educacionais. Tais conflitos incorporariam, ainda, uma série de tensões que vêm marcando a chamada “pós-modernidade”, como aquelas entre universalismo e relativismo cultural, e igualdade e diferença (Candau, 2008). Na perspectiva de autoras como Lopes (2013a, p. 8), essa condição contemporânea remete a um tempo de “fim das utopias e das certezas, de desmoronamento da ideia de verdade centrada na prova empírica, na objetividade, na natureza ou na evidência matemática”.

Ainda segundo Lopes (2013a), foi justamente no campo do currículo que a perspectiva pós-crítica²⁷ se tornou dominante no Brasil, sendo possível falar de uma hegemonia dessa abordagem no Grupo de Currículo da ANPEd, que congrega as principais lideranças do campo. Entre as principais correntes teóricas que sustentam sua produção, estão as reflexões foucaultianas sobre o discurso, que concebem a realidade como uma construção mediada pela linguagem. Esta, por sua vez, é compreendida dentro de um paradigma pós-estruturalista que não prevê a estabilidade dos significados, nem a fixação de sentidos prévios aos significantes, sob o risco de essencializá-los. Trata-se de teorias, portanto, que privilegiam a questão linguística e identitária, e a primazia do discurso sobre as estruturas. Nessa ótica, não haveria comum acordo sobre o *valor* dos conhecimentos escolares – uma premissa fundamental para decisões políticas sobre sua redistribuição. Afinal, a própria ideia de valor associada a um bem passa a depender de seu “poder provisório e contingente de manter-se como importante” (Durli & Thiesen, 2018, p. 106). O conhecimento escolar poderia tornar-se, portanto, uma espécie de significante vazio, a ser preenchido de significado por lutas discursivas.

Para além da influência de teorias do discurso, as abordagens pós-críticas dos saberes escolares contam com a contribuição de diversos estudos, comumente referenciados sob o termo guarda-chuva de Estudos Culturais. Uma das principais premissas que a literatura antropológica e esses estudos trazem às discussões em

²⁷ Segundo Lopes (2013), registros pós-estruturais, pós-coloniais, pós-modernos, pós-fundacionais e pós-marxistas têm sido comumente englobados sob o mesmo rótulo de “estudos pós-críticos” no campo do currículo. Embora a autora examine as diferenças entre essas nomenclaturas, não buscaremos um aprofundamento nesta questão para os fins desta tese.

educação é a ideia de relativismo cultural, que posiciona a questão cultural no centro das discussões sobre justiça e superação das desigualdades. Trata-se do importante princípio segundo o qual todas as culturas são igualmente legítimas, enquanto sistemas de significado que dão sentido à ação humana e que permitem a interpretação da ação alheia (Hall, 1997). A diferença cultural, portanto, não poderia ser considerada uma deficiência, visto que não haveria hierarquizações entre culturas, como muitas vezes ocorreria na escola (uma instituição assentada em bases etnocêntricas). Esse pressuposto de diferença como deficiência estaria na base, até mesmo, de políticas compensatórias que buscam equiparar aprendizagens, sem questionar a natureza do currículo. A premissa do relativismo permitiria, portanto, problematizar a própria ideia de “desigualdades diante da cultura”.

Em suma, poderíamos dizer que uma das principais manifestações do princípio de justiça como reconhecimento na esfera educacional se dá por meio de uma perspectiva de currículo e conhecimento escolar de base teórica “pós”. Como aponta Silva (2005), essa perspectiva se interessa, sobretudo, por questões de identidade (de gênero, sexualidade, raça, entre outros), diferença, alteridade, subjetividade, relações saber-poder e multiculturalismo.

A importância desses avanços no campo é amplamente reconhecida, dada a centralidade que a questão cultural vem assumindo nas discussões sobre justiça e superação das desigualdades. Por outro lado, autores como Forquin (2000, p. 62) evidenciam o problema que se delineia no plano pedagógico, relacionado à definição dos critérios de seleção e justificativa dos conteúdos do ensino. Segundo o autor, em uma escola republicana, seria preciso “ensinar certas coisas em vez de outras, e ensiná-las como válidas e valendo para todos e não somente para um determinado grupo”. Dessa forma, a definição de “saberes públicos” a serem socializados coletivamente seria uma demanda inescapável deste tipo de sociedade. Reavivam-se, portanto, as contínuas tensões entre redistribuição e reconhecimento.

A tensão entre essas perspectivas no que se refere às definições (e à possibilidade de definição) de uma distribuição justa dos conhecimentos escolares está longe de ser resolvida. No entanto, no âmbito desta tese, buscaremos avançar na análise sobre os princípios de justiça para a distribuição do conhecimento de língua inglesa na escolarização básica. Em outras palavras, na construção de critérios que tornariam esse processo legítimo, considerando a inevitabilidade dessas definições. Estas podem ser feitas de forma explícita, por meio de políticas

educacionais, ou permanecer implícitas, contidas nas diferentes ofertas de serviço (público e privado) que cada grupo social efetivamente acessa em uma sociedade desigual como a brasileira. Para construir este argumento no capítulo 3, finalizaremos este capítulo com as contribuições de Fraser (2006), que sustentarão o olhar para o conhecimento de língua inglesa como um bem “ambivalente”, inserido tanto na política da redistribuição, quanto do reconhecimento.

2.3.3.

O dilema redistribuição-reconhecimento

Nancy Fraser (2006) é uma das autoras que percebem a luta por reconhecimento como a “forma paradigmática de conflito político no final do século XX”. Nesse sentido, considera que a dominação simbólica vem progressivamente superando a exploração material como a injustiça fundamental a ser combatida coletivamente, de modo que o reconhecimento cultural adquire a centralidade anteriormente ocupada pela redistribuição econômica como o principal “remédio” de enfrentamento de desigualdades. Embora não defina precisamente esse termo, autores como Pinto (2008) e Costa & Soares (2015) destacam que os “remédios” em questão podem ser compreendidos como as políticas públicas inseridas no contexto dessas lutas sociais.

Em primeiro lugar, é fundamental destacar que nos alinhamos à Fraser (2006) no sentido de que a justiça contemporânea demanda *tanto* redistribuição *como* reconhecimento, de modo que ambos os tipos de luta são legítimos e fundamentais. Faz-se necessário, portanto, que bens e direitos sejam redistribuídos de forma igualitária a partir da estrutura básica da sociedade, assim como atendidas as demandas por reconhecimento na esfera da consideração moral. Considerando, no entanto, que “as lutas pelo reconhecimento ocorrem num mundo de exacerbada desigualdade material²⁸”, sobretudo no sul global, compartilhamos de seu esforço em propor uma perspectiva crítica que “identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade” (Fraser, 2006, p. 231).

A autora admite que importantes desafios surgem nesse sentido, seja na conceituação de ambas as categorias de forma que se sustentem e não se aniquilem,

²⁸ Esta, por sua vez, remete a desigualdades de renda, propriedade, acesso a trabalho remunerado, saúde, educação, alimentação, lazer, entre outros.

ou no que se refere aos dilemas que aparecem quando se tenta combater os dois tipos de injustiça simultaneamente. Isso ocorreria, em grande medida, por conta dos diferentes “remédios” (ou políticas) necessários para enfrentar cada tipo de injustiça. Ao passo que o combate à injustiça econômica prevê a *abolição das diferenças* entre grupos no acesso a bens e direitos, a injustiça cultural é enfrentada por meio do *reforço às suas especificidades*. Em suas palavras, seria preciso “acabar com esse negócio de grupo” no que diz respeito ao acesso a bens e direitos, através de redistribuição de renda ou outras formas de transformação estrutural. Por outro lado, as reivindicações de justiça do tipo cultural ou simbólico buscariam justamente “chamar a atenção para a presumida especificidade de algum grupo – ou mesmo criá-la performativamente – e, portanto, afirmar seu valor” (Fraser, 2006, p. 233). Dessa forma, valoriza-se o sentido de grupo de uma comunidade e, conseqüentemente, o reconhecimento de suas identidades e produtos culturais.

Considerando a aparente contradição entre esses objetivos (promover ou desestabilizar a diferenciação de um grupo), coletividades sujeitas aos dois tipos de injustiça passariam a vivenciar uma espécie de dilema. Chamado de “dilema da redistribuição-reconhecimento”, esse impasse seria referente à necessidade de simultaneamente reivindicar e negar sua especificidade. Segundo a autora, as demandas por tais “remédios” seriam menos complexas nas duas extremidades de um espectro conceitual que abrange o tipo ideal de classe trabalhadora explorada em uma ponta (que luta por redistribuição econômica) e o tipo ideal de sexualidade desprezada na outra (que luta por reconhecimento cultural). No entanto, coletividades ambivalentes (ex: gênero e raça), que sofrem os dois tipos de injustiça vivenciariam esses dilemas de forma ainda mais acentuada. Além disso, ambas as injustiças se reforçariam mutuamente, num ciclo vicioso de subordinação. De um lado, as desigualdades simbólicas (ex: valores sexistas ou racistas/eurocêtricos) se encontram institucionalizadas na estrutura política e econômica. De outro, a própria posição econômica menos privilegiada em que essas coletividades se encontram dificulta sua participação igualitária na transformação cultural desse cenário.

Longe de apresentar respostas definitivas sobre como resolver esse dilema, uma das principais contribuições de Fraser é aprofundar as discussões sobre justiça na contemporaneidade, evidenciando a complexidade dos “remédios” necessários para enfrentá-la, e a interdependência entre eles. Uma das principais preocupações da autora se refere a uma eventual redução do reconhecimento à ideia de

autorrealização²⁹, e à medida em que a centralidade nessa categoria poderia provocar um debate estritamente cultural, que desconsiderasse um dado de realidade em sociedades capitalistas: os processos pelos quais se distribuem bens sociais e econômicos, e as injustiças que os permeiam. Mais ainda, destaca a medida em que a redistribuição desses bens e posições sociais potencializaria, até mesmo, as possibilidades de enfrentamento às injustiças de reconhecimento.

Assim como Costa & Soares (2015), acreditamos que ambas as correntes teóricas contribuem para pensar a atuação do Estado no campo das políticas educacionais. Essa combinação seria especialmente necessária em países como o Brasil, no qual os problemas de distribuição ainda são bastantes visíveis, diante da alta desigualdade socioeconômica. Ainda que a educação não esteja diretamente vinculada à esfera da redistribuição econômica, a relação que estabelece com a socialização de bens simbólicos e culturais – também associados ao alcance de bens materiais – a coloca no centro do debate sobre direitos fundamentais. Estes seriam indispensáveis para a efetivação da justiça social enquanto garantia de que todos dispõem das condições necessárias para a participação democrática. Seriam necessárias, portanto, *tanto* políticas redistributivas que pautassem a equidade no acesso aos bens escolares, *como* políticas de reconhecimento de identidades, saberes e culturas invisibilizadas e/ou desrespeitadas.

No entanto, apropriando-nos do dilema de Fraser para pensar as disputas sobre os conhecimentos escolares, percebemos que as injustiças em matéria de currículo têm sido mais nítidas na extremidade de um espectro conceitual que abrange as desigualdades de reconhecimento. Nesse sentido, já há um consenso mais sólido no campo da Educação (do qual compartilhamos) quanto à necessidade de “redistribuir reconhecimento”, no sentido de que saberes e culturas historicamente invisibilizados e desrespeitados sejam socializados numa perspectiva mais universalista. Esse tipo de ação do Estado sobre os currículos

²⁹ Apesar da dimensão individual, filosófica ou psicológica por trás da ideia de autorrealização ser significativa, Fraser (2007) considera que ela não contempla as implicações sociais que permitiriam posicioná-la no âmbito da justiça, justificando a ação do Estado em relação a certos grupos. Nesse sentido, o principal problema do falso reconhecimento não seria apenas o impedimento que ele coloca ao desenvolvimento humano em sua plenitude, mas o fato de que ele é fundamentalmente *injusto*. Afinal, aos indivíduos e grupos desrespeitados, seria negada a condição de participação social paritária, em função de padrões institucionalizados de valoração cultural construídos majoritariamente por outros grupos. A ausência de reconhecimento seria, portanto, uma forma de subordinação institucionalizada, isto é, de injustiça. Como apontam Costa & Soares (2015, p. 133), Fraser trata a questão menos enquanto um fator ligado à identidade, e mais a partir da ideia de *status*.

escolares é, portanto, percebida como uma medida afirmativa legítima em prol da garantia de direitos e do enfrentamento a injustiças institucionalizadas, como o racismo estrutural.

Já na extremidade mais próxima das desigualdades materiais – ou de conhecimentos que teriam, entre outras, uma dimensão mais instrumental, ao facilitarem o acesso a posições vantajosas –, a percepção de sua redistribuição como um fator de justiça se torna mais problemática. Principalmente quando a obrigatoriedade de sua oferta (necessária para ampliação de acesso) remete a um processo histórico de colonialismo, ou seja, a uma reprodução de injustiças. Essas tensões e aproximações serão retomadas no próximo capítulo, na análise da distribuição do conhecimento de língua inglesa e suas desigualdades.

Como encerramento desta fundamentação teórica, cabe ressaltar a importante contribuição das perspectivas críticas e pós-críticas no interior da Sociologia da Educação e do Conhecimento, no sentido de apontar a “tradição seletiva” dos conhecimentos escolares. Em outras palavras, reconhecemos a base sociocultural de sua produção, envolta em assimetrias de poder. Dessa forma, concordamos que o debate sobre justiça escolar precisa ir *além* da perspectiva redistributiva desses conhecimentos, e das relações entre escola e trabalho. Como aponta o sociólogo inglês Michael Young:

a distribuição de oportunidades educacionais e suas consequências para a igualdade e a justiça social nunca podem ser entendidas pela Educação como **apenas** um ‘bem’ quantificável, um salário maior; sempre envolve julgamentos éticos, políticos e epistemológicos. (Young, 2021, p. 3, grifo adicionado)

É preciso, portanto, uma reflexão constante sobre a medida em que a instituição escolar e currículos são justos com grupos que acumulam marcas socioeconômicas e culturais de exclusão e desrespeito, cujos saberes foram historicamente inferiorizados. Por outro lado, compartilhamos com Michael Young a preocupação de que um enfoque majoritário do campo no poder de quem define os saberes, aliado à premissa de que todo conhecimento é arbitrário, venha esvaziando o poder que esses próprios conhecimentos podem trazer aos estudantes que o acessam. Nesse contexto, Young (2009, 2013) tem proposto que, à ênfase no chamado “conhecimento *dos poderosos*” (selecionados apenas por conta do poder de influência desses grupos), seja conjugada a adoção de uma perspectiva centrada no que seria o “conhecimento *poderoso*”, ao qual todos teriam o direito de acessar.

Segundo o autor, o olhar restrito àqueles que detêm o poder de definição gerou uma negligência em relação a um dado da realidade: o quanto alguns tipos de conhecimento podem ser efetivamente capazes de empoderar aqueles que têm acesso a eles, dentro de uma determinada conjuntura sociopolítica. Segundo Young (2013, p. 230):

O foco no “conhecimento dos poderosos”, a despeito de seus pontos fortes, quase inevitavelmente desloca a análise daquilo que se passa na escola para o que está ocorrendo com a distribuição de poder na sociedade em geral e oferece pouco aos professores e aos movimentos sociais que buscam uma abordagem mais equitativa do currículo.

Em outras palavras, o autor afirma a importância de olhar para o próprio conhecimento em questão e se perguntar como ele pode incorporar saberes que sejam poderosos para os jovens que o adquiram, no sentido de ampliar suas possibilidades de participação social, de interpretação e ação sobre o mundo. Em diálogo com os princípios de justiça abordados, poderíamos considerar o “conhecimento poderoso” como um bem social a ser redistribuído de forma equânime, pactuado coletivamente como um direito dentro da perspectiva de igualdade de base. É nesse sentido que nos propomos a pensar o conhecimento de língua inglesa nesta tese, e a construir o problema associado à sua distribuição no capítulo a seguir, embora reconheçamos seu caráter “ambivalente”.

Finalizamos, portanto, com a apresentação das duas últimas categorias com as quais operaremos na construção de um problema de política pública, e no estudo de caso de implementação:

Quadro 1: Princípios de justiça social e educacional (tipos ideais)

| | | Justiça como redistribuição | Justiça como reconhecimento |
|---|---------------------|---|---|
| Injustiça ou desigualdade fundamental | Justiça social | Injustiça ou desigualdade material/econômica | Injustiça ou desigualdade cultural/simbólica |
| | Justiça em educação | Desigualdade de acesso a bens / conhecimentos escolares | Desigualdade de poder de definição do valor de bens / conhecimentos escolares |
| Esfera de manifestação | Justiça social | Estrutura político-econômica | Estrutura cultural-valorativa |
| | Justiça em educação | | |
| Formas de manifestação da injustiça ou desigualdade fundamental | Justiça social | Exploração e/ou marginalização econômica, privação | Dominação cultural, ocultamento (invisibilização), desrespeito |
| | Justiça em educação | Exclusão social, privação de acesso a posições vantajosas | Homogeneização / imposição cultural, violência simbólica |
| “Remédios” e seus efeitos | Justiça social | Redistribuição → igualdade social, reestruturação político-econômica | Reconhecimento → valorização da diversidade, revalorização de identidades e produtos culturais |
| | Justiça em educação | Redistribuição de conhecimentos “poderosos” → igualdade no acesso a esses conhecimentos | Reconhecimento do poder e valor de outros conhecimentos → valorização positiva da diversidade de conhecimentos |
| Mecanismo de funcionamento do “remédio” | Justiça social | Desdiferenciação de grupo | Diferenciação de grupo |
| | Justiça em educação | Desdiferenciação: todos devem (poder) acessar tais conhecimentos Menor ambiguidade (maior padronização / definição de conhecimentos) e maior controle estatal sobre sua redistribuição | Diferenciação: questionamento da universalidade de qualquer conhecimento Maior ambiguidade (menor padronização / definição de conhecimentos) e menor controle estatal sobre currículos escolares |
| Campo semântico associado | Justiça em educação | Acesso, igualdade (de base, de conhecimentos adquiridos), inclusão/exclusão, desigualdade, proficiência, desempenho, resultados | Identidade, diversidade, diferença, discriminação, discurso, valor, representação, poder, ideologia, cultura, (de)colonialidade, autonomia |

Fonte: Elaboração própria, com base em Fraser (2006) e autores mobilizados na seção

3.

A construção de um problema de política pública: conflito, ambiguidade e princípios de justiça na distribuição do conhecimento de língua inglesa

As discussões tecidas neste capítulo têm por base dois propósitos. Em primeiro lugar, elas apresentam uma das duas contribuições que buscamos oferecer por meio desta tese, sinalizadas em nosso primeiro objetivo: a construção do problema em torno da distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil, e sua associação com a trajetória de políticas públicas voltadas ao seu ensino no país.

Segundo Matland (1995), uma política pública pode ser definida como um conjunto de atividades programáticas formuladas a fim de atender a demandas consideradas legítimas. Em diálogo com o autor, após uma breve contextualização da língua inglesa no mundo (seção 3.1), buscamos refletir sobre a legitimidade da demanda pela democratização do acesso a esse conhecimento na educação básica (seção 3.2). Para tanto, buscamos mapear a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil, assim como as desigualdades presentes em seu acesso. Analisamos os dados reunidos nestas seções à luz da literatura sobre desigualdades e princípios de justiça para sua correção. Já na seção 3.3, buscamos articular esses princípios ao binômio conflito-ambiguidade apresentado na literatura de implementação, a fim de compreender como a trajetória das políticas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no Brasil influenciou a distribuição presente.

Em segundo lugar, para além da construção do problema, este capítulo procura oferecer uma contextualização para a análise empírica apresentada nos capítulos 4 e 5. Esta, por sua vez, se articula ao segundo objetivo desta tese: compreender um caso de implementação. Em alinhamento com Matland (1995), consideramos ser importante analisar os antecedentes das políticas, tendo em vista que parte dos conflitos verificados em sua implementação remetem a disputas travadas em etapas anteriores de sua produção. Esperamos que, com os antecedentes aqui apresentados, a compreensão da materialização das políticas de ensino de inglês no âmbito do município selecionado se torne mais clara.

3.1.

Contextualização: uma aproximação à língua inglesa no mundo

Nesta seção, buscamos oferecer um panorama da distribuição mundial da língua inglesa, e um olhar sobre os principais fatores históricos e políticos que lhe renderam *status* como os de língua global ou franca. É fundamental destacar que esses termos não são sinônimos, havendo bastante disputa conceitual em torno deles. Para os fins desta seção, no entanto, não adentraremos essa discussão.

Reconhecendo que não é exatamente o domínio de uma língua por parte de todos os falantes do globo que lhe confere o *status* de global (visto que isso seria impraticável), Crystal (2003) afirma que essa condição é alcançada quando uma língua assume um ‘papel especial’ reconhecido em todos os países. Tal papel pode ser mais claramente percebido em contextos nos quais grande parte da população usa o idioma como “primeira língua” (ou língua “materna”), nas diversas práticas cotidianas – o que, no caso do inglês, é comumente associado ao que ocorre em países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália, entre outros. Esse tipo de uso tem relação com um primeiro movimento de dispersão da língua inglesa, iniciada no século XV pelos colonizadores britânicos, que a impuseram sobre localidades nas quais ela também acabou se estabelecendo como o idioma dominante. No entanto, a presença de uma língua enquanto idioma materno em uma quantidade expressiva de países não seria critério suficiente para que ela viesse a ser qualificada como global. Para tanto, seria necessário que ela adquirisse um *status* especial em outros países, ainda que poucos ou nenhum de seus habitantes a utilizasse como primeira língua na comunicação diária. Segundo Crystal (2003), haveria duas formas principais de isso ocorrer.

Primeiramente, uma língua pode se tornar um dos idiomas oficiais em países nos quais, paralelamente ao uso de demais línguas maternas, ela é institucionalizada em dispositivos legais e meios de comunicação e de instrução formal, sendo comumente chamada de “segunda língua”. No caso da língua inglesa, esse processo estaria relacionado a um segundo movimento de difusão do idioma. Intensificado nos séculos XIX e XX em função do imperialismo britânico na África e na Ásia, esse movimento resultou na atribuição do *status* de língua oficial ao inglês em aproximadamente 70 países e territórios, a exemplo de Gana, Nigéria e Índia.

Além disso, uma língua pode ser considerada prioritária, por exemplo, como objeto de ensino-aprendizagem escolar em países que não sofreram diretamente

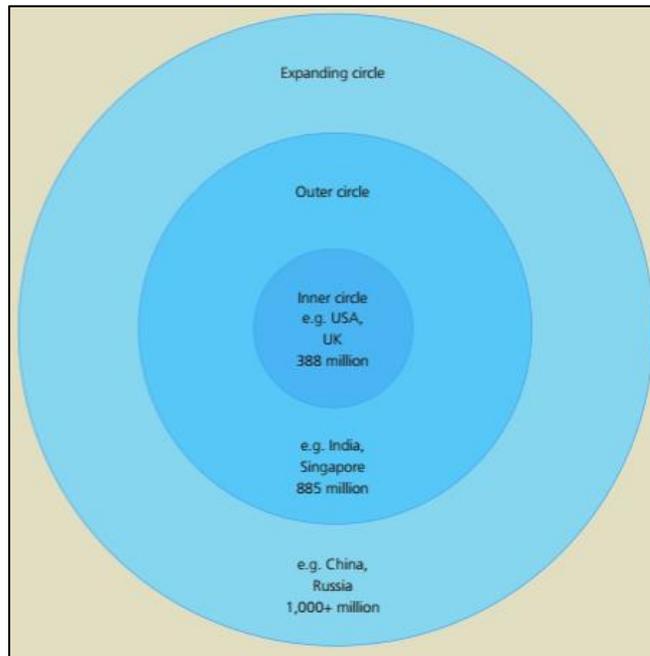
nenhum processo de colonização histórica por parte dos povos que a utilizam como primeira língua, e nos quais ela não dispõe de qualquer *status* oficial. Em relação à língua inglesa, esse terceiro movimento expansionista incidiria sobre países como Brasil, Japão, Rússia, Alemanha e os demais em que ela se estabeleceu tradicionalmente como “língua estrangeira”, aprendida e utilizada para fins profissionais e de comunicação internacional.

A abordagem comumente denominada ‘globalista’ de Crystal (2003) pode ser comparada ao modelo ‘localista’ desenvolvido pelo linguista Braj Kachru (1985) para ilustrar a dispersão mundial da língua inglesa a partir de três círculos concêntricos. No Círculo Interno (*Inner Circle*), estariam os países onde o idioma é falado majoritariamente como língua materna. Neste âmbito, poderíamos estimar atualmente um número próximo a 400 milhões de usuários, segundo dados mais recentes como os apresentados em Crystal (2018, p. 113). No Círculo Externo (*Outer Circle*), onde se encontrariam os países que utilizam o inglês como segunda língua, as estimativas podem chegar a mais de 800 milhões de falantes, sobretudo em função de países como a Índia. Por fim, os usuários localizados no chamado Círculo em Expansão (*Expanding Circle*) poderiam ultrapassar 1 bilhão³⁰.

O modelo do *World Englishes* de Kachru (1985) é geralmente considerado datado, principalmente por perspectivas pós-modernas e pós-estruturalistas, na medida em que se atém à dimensão da territorialidade e aos conceitos modernistas de “nação” e “língua”. No entanto, como aponta Monteiro (2019, p. 37), sua relevância ainda é bastante reconhecida, sobretudo por enfatizar a existência de diferentes *ingleses*, que adquirem traços particulares das realidades locais aos quais se acomodam. O modelo sintético de Kachru (1985), que permite uma aproximação inicial à complexa distribuição da língua inglesa no mundo, bem como as estimativas atualizadas para a quantidade de falantes em cada círculo concêntrico, segundo Crystal (2018), são ilustrados na figura a seguir.

³⁰ Em edição anterior (2003) da Enciclopédia da Língua Inglesa elaborada por David Crystal, assim como em outras publicações do mesmo período, a exemplo de Graddol (2006), as estimativas eram significativamente inferiores para o *Outer Circle* (300-500 milhões segundo o primeiro autor, e 150-300 milhões segundo o último) e o *Expanding Circle* (500-1000 milhões para Crystal, e 100-1000 milhões para Graddol), ao passo que se mantiveram praticamente as mesmas no *Inner Circle*. Esse padrão de crescimento reforça o argumento de ambos os autores – e da ampla comunidade de estudiosos da língua inglesa – de que os falantes ditos ‘não nativos’ compõem a vasta maioria dos usuários do idioma no mundo, e são os principais responsáveis por sua atual expansão.

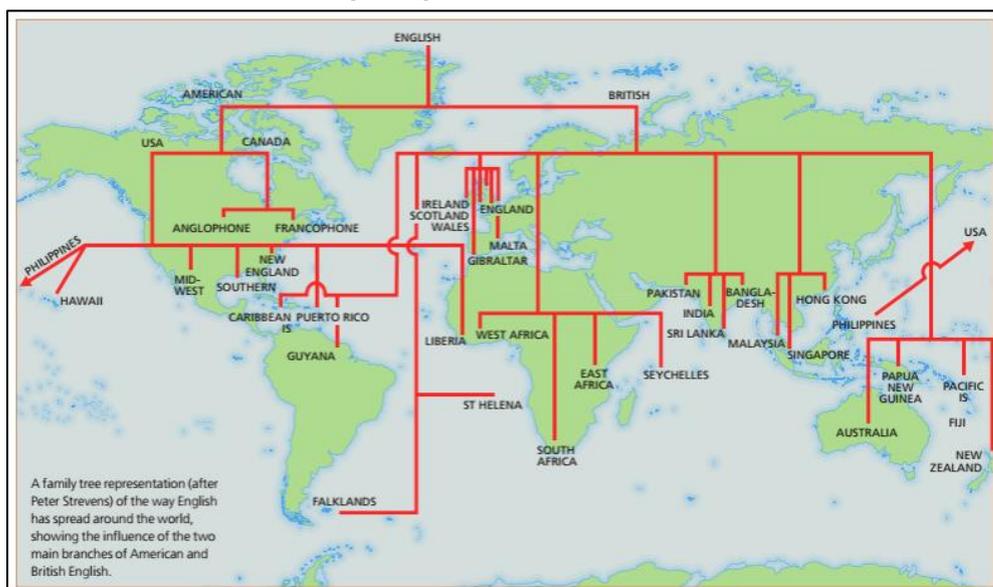
Figura 4: Os três círculos segundo Kachru (1985)



Fonte: Crystal (2018, p. 113)

Já na figura abaixo, é possível acessar uma representação gráfica dos dois principais movimentos de dispersão da língua no mundo, resultantes de processos históricos de colonização e imperialismo, e da influência exercida pela hegemonia britânica e estadunidense nesse sentido.

Figura 5: Representação gráfica da dispersão mundial da língua inglesa a partir de dois principais focos de influência



Fonte: Crystal (2018, p. 113), com base em Strevens (1980)

Cabe destacar que as perspectivas que embasam esses modelos já foram submetidas a extensos processos de revisão e crítica. Alguns dos países comumente associados ao *Outer Circle*, a exemplo da Tanzânia, vêm alterando sua política linguística como parte de movimento decolonial mais amplo, retirando o *status* oficial anteriormente atribuído à língua inglesa. Outros, como África do Sul e Malásia, apresentam uma situação sociolinguística mais complexa, que combina características de uso do inglês como segunda língua e língua estrangeira (Crystal, 2018, p. 113).

Além disso, conforme discutido em Graddol (2006, p. 110), outras limitações do modelo de Kachru, desenvolvido na década de 1980, já se tornavam evidentes na década seguinte. Dentre elas, o uso do inglês aprendido como “língua estrangeira” em determinados países europeus, que mais se assemelhava ao uso do idioma feito por seus falantes como “segunda língua”. Dinâmicas de imigração e fenômenos como o bi/plurilinguismo também vêm dificultando a classificação de falantes de inglês segundo os países em que se encontram, ou suas línguas maternas, esvaziando a proposta original. Diante dessa contínua complexificação, o próprio autor chegou a sugerir posteriormente que o *Inner Circle* seria mais bem compreendido como aquele que abarca o grupo de falantes com maior proficiência na língua, independentemente de como a adquiriram ou do uso que fazem dela. De todo modo, a proposta dos três círculos foi um marco no estudo da língua inglesa na contemporaneidade. Ela permitiu uma aproximação ao fenômeno do *World English(es)* – ou da distribuição mundial do(s) inglês(es) – que contemplasse minimamente questões sociohistóricas relevantes nesse processo.

As releituras e críticas às duas perspectivas mencionadas levaram à emergência de abordagens alternativas na contemporaneidade, dentre as quais se destaca o paradigma do Inglês como Língua Franca, ao qual retornaremos quando da discussão da BNCC. Para os fins ora propostos, não buscamos um maior aprofundamento nestas críticas e reelaborações. Contudo, vale ressaltar brevemente algumas das principais ponderações que precisam ser feitas quando nos referimos à distribuição da língua inglesa no mundo, muitas das quais estão exploradas em maior profundidade em Monteiro (2019):

- i) a dispersão mundial da língua inglesa não significou a reprodução de um padrão monolítico nos contextos locais, dado o caráter vivo de todas as línguas, que faz com que se transformem continuamente. Essas

dinâmicas de transformação têm sido ainda mais acentuadas no caso da língua inglesa, em função do nível atual de globalização sem precedentes, ao qual ela está relacionada.

- ii) as distinções entre primeira língua, segunda língua e língua estrangeira são úteis como recurso heurístico, mas se mostram muito mais complexas na realidade dos (cada vez mais) intensos contatos interculturais. Dessa forma, é preciso atentar para que não incorporem interpretações simplificadas sobre níveis de proficiência e, sobretudo, hierarquizações valorativas entre falantes ditos “nativos” e “não nativos” – estes últimos sendo a vasta maioria dos usuários atuais de inglês (Graddol, 2006). Também por essa razão, a denominação “língua adicional” tem sido preferida à “língua estrangeira” no Brasil, a fim de evitar a possível conotação negativa do termo “estrangeiro” como algo estranho e alheio ao aprendiz (Schlatter & Garcez, 2009);
- iii) a narrativa sobre a dispersão histórica da língua inglesa deve ser lida com cautela e criticidade, a fim de evitar a interpretação romantizada de um suposto triunfo da colonização – um processo de reprodução de injustiças e opressões por excelência;
- iv) por fim, como tais processos históricos indicam, o principal fator que faz com que uma língua se torne global não diz respeito a características intrínsecas ao idioma, nem mesmo à quantidade de seus falantes, mas, sobretudo, a quem eles são (Crystal, 2003, p. 9).

Em outras palavras, sua seleção é arbitrária, e majoritariamente definida pelo *poder* de seus usuários em estabelecê-la em um território, principalmente poder militar e político. Isso explicaria a (co)existência de outras línguas internacionais em diferentes momentos da história, nos quais comunidades de falantes de grego, latim, árabe, francês, espanhol, português, entre outros, colonizaram e/ou exerceram influência política sobre outros povos e territórios.

Se, por um lado, o poder político-militar se apresenta como fator-chave para o estabelecimento de determinada língua em um território, por outro, o poder econômico seria o principal fator explicativo da manutenção da expansão e influência de uma língua. Segundo Crystal (2003), esse elemento se tornou ainda mais relevante nos séculos XIX e XX. Neste período, a escalada global do

desenvolvimento econômico e da atividade industrial, apoiados por novas tecnologias de informação e comunicação, facilitaram a emergência de organizações multinacionais. Soma-se a esses fatores, ainda, o fortalecimento da imprensa e da indústria de entretenimento e propaganda, e os avanços na área de ciência e pesquisa. Para o autor, qualquer língua que estivesse no centro desses acontecimentos poderia rapidamente ser alçada ao *status* de global, e esse teria sido o caso da língua inglesa. Sua dispersão intensificada no século XIX, por meio da ação imperialista de potências industriais como a Inglaterra, foi ampliada e mantida pela supremacia econômica estadunidense no século XX.

Entre os resultados desses diversos processos históricos – que novamente precisam ser relativizados criticamente em seu aspecto celebratório –, já no início dos anos 2000, estimava-se que cerca de um quarto da população mundial (1,5 bilhão de pessoas) tivesse algum domínio da língua inglesa (Crystal, 2003, p. 6). Esta, por sua vez, já havia sido alçada à posição de língua estrangeira mais aprendida globalmente. Conforme pontua Graddol (2006), essa intensa busca, protagonizada pelas camadas médias, se deu em função da frequente vantagem competitiva atrelada ao inglês na esfera econômica e profissional, além de sua presença massiva no ciberespaço e em programas de internacionalização do Ensino Superior. As estimativas atuais sobre a quantidade de usuários do idioma chegam a ultrapassar 2,3 bilhões de pessoas (Crystal, 2018, p. 115), aproximando-se à proporção de um terço da população mundial.

É importante destacar, contudo, aquilo que é enfatizado pelo próprio autor: estimativas sobre a quantidade de falantes, em se tratando de qualquer língua, não podem ser citadas como um fato científico. Por outro lado, permitem um “impressionismo informado” na ausência de dados censitários mais sofisticados, que viessem a considerar diferentes níveis de proficiência nas diversas habilidades linguísticas, relativas à compreensão e à produção oral e escrita.

Em relação a esses níveis, um mapeamento que nos é útil para pensar a distribuição do conhecimento da língua inglesa no mundo está presente nos relatórios produzidos pela empresa educacional *Education First* (EF), relativos ao Índice de Proficiência em Inglês conhecido como EF EPI (*English Proficiency Index*). Conforme consta no site da empresa³¹, o índice, publicado anualmente

³¹ <<https://www.ef.com.br/epi/about-epi/>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

desde 2011, é apresentado como “o ranking mundial mais abrangente de países ou regiões por competências de adultos em inglês”, buscando servir como um ponto de referência internacional para a proficiência no idioma.

O índice é construído a partir dos resultados obtidos em um teste padronizado *online* de habilidades de compreensão oral e escrita (escuta e leitura) – o EF SET (*Standard English Test*) – realizado por participantes voluntários adultos, de 18 anos ou mais, em diversos países. As devolutivas abarcam somente os países ou regiões que tiveram o mínimo de 400 testes realizados, sendo todos eles localizados “onde o inglês não é uma língua ‘nativa’”³², segundo o relatório. Portanto, em diálogo com os modelos mencionados, o *Inner Circle* não é contemplado pela pesquisa, ao menos em sua concepção original. Por outro lado, os resultados sintetizados a seguir indicam que a releitura do modelo de Kachru (1985) segundo níveis de proficiência ‘desterritorializada’ parece cada vez mais pertinente. Na última edição de 2022, 111 países e territórios tradicionalmente associados aos *Outer* e *Expanding Circles* foram classificados segundo o índice.

Cabe ressaltar que as amostras utilizadas para a composição do EF EPI não são representativas do país ou região em tela, dada a auto-seleção da população participante. Em outras palavras, considerando que geralmente são os indivíduos interessados na aprendizagem de inglês ou em seu próprio nível de conhecimento do idioma que se submetem ao teste, há um viés importante que pode influenciar os resultados alcançados. Além disso, como consta no próprio site, o ambiente virtual no qual o teste é realizado automaticamente exclui da amostra pessoas sem acesso à internet e/ou dispositivos digitais. Em suma, é possível que haja uma inclinação a melhores resultados, tendo em vista uma população mais selecionada (incluída digitalmente, letrada, e mais escolarizada).

A pontuação atingida nos testes de compreensão oral e escrita do exame permite que o desempenho dos participantes seja classificado em cinco faixas de proficiência (muito baixa a muito alta). Estas, por sua vez, se relacionam aos seis níveis estabelecidos pelo chamado Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas (CEFR³³, na sigla em inglês). É importante destacar que os relatórios

³² Segundo a compreensão que se costuma ter de “língua nativa” conforme explicitado anteriormente. Decidimos sinalizar o termo entre aspas justamente por conta da complexidade e problemática por trás dessa definição.

³³ O *Common European Framework of Reference for Languages* é um padrão internacionalmente reconhecido e utilizado para descrever a proficiência de um usuário em determinada língua

divulgados anualmente pela instituição, a fim de permitir comparações entre países e regiões, dizem respeito ao nível médio dos participantes de cada contexto analisado. Conforme apontado nos últimos relatórios (EF EPI 2021; 2022), todos os países e regiões contemplados pelo índice foram classificados em grupos correspondentes aos níveis A2-C1, detalhados no quadro abaixo³⁴.

Quadro 2: Faixas de Proficiência do EF EPI

| CEFR | Pontuações EF EPI | | Faixas de Proficiência EF-EPI |
|--------|-------------------|---------|-------------------------------|
| C2 | 700-800 | | Muito Alta |
| C1 | 600-699 | | |
| B2 | 500-599 | 550-599 | Alta |
| | | 500-549 | Moderada |
| B1 | 400-499 | 450-499 | Baixa |
| | | < 450 | Muito Baixa |
| A2 | 300-399 | | |
| A1 | 200-299 | | |
| Pre-A1 | 1-199 | | |

Fonte: EF EPI (2022, p. 33)

Na página a seguir, apresentamos um resumo gráfico das posições atingidas pelos 111 países contemplados pelo índice em sua última edição, lançada em 2022, construída com base na participação de 2,1 milhões de pessoas no teste no ano anterior (2021). Como ainda não foi divulgada a versão em português do último relatório, apresentaremos o original em inglês, priorizando a utilização dos dados mais recentes disponíveis.

estrangeira conforme seis níveis de conhecimento (A1, A2, B1, B2, C1 e C2), agrupados em três categorias: A (Básico), B (Independente) e C (Proficiente). Mais informações sobre cada uma de suas subdivisões podem ser encontradas em <<https://www.britishcouncil.org.br/quadro-comum-europeu-de-referencia-para-linguas-cefr>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

³⁴ Exemplos de tarefas que um indivíduo poderia realizar de acordo com cada faixa de proficiência construída pelo indicador podem ser encontrados no relatório referenciado (EF EPI 2022, p. 34), ou no próprio site (<https://www.ef.com.br/epi/about-epi/>). Acesso em: 06 jan. 2023.

Embora sejam diversas as limitações do índice, é possível observar certas tendências distributivas do conhecimento de língua inglesa diante das informações disponíveis na figura apresentada, e nos relatórios como um todo. Primeiramente, nota-se a prevalência dos países europeus entre aqueles com as maiores médias de proficiência, seguidos pelas regiões da Ásia, América Latina, África e Oriente Médio. Ao debruçarmo-nos especialmente sobre a América do Sul, observamos que, pela primeira vez desde a edição inicial em 2011, o Brasil alcançou a faixa de proficiência moderada, ao passo que a Argentina manteve sua posição como o único país com proficiência alta na região.

Para além de diferenças regionais, outras tendências podem ser observadas. Embora a participação entre homens e mulheres tenha sido relativamente próxima no último teste (55% dos participantes eram mulheres e 45%, homens), houve uma melhor média de pontuação dos homens (511) em relação às mulheres (495), classificando-o uma faixa acima. Segundo o relatório (EF EPI, 2022, p. 3), esta foi a primeira vez que os homens ultrapassaram as mulheres em nível global. De todo modo, nas edições anteriores, eles já vinham mostrando uma tendência contínua de crescimento de proficiência, contrastando com a estagnação do nível da população feminina. Ainda segundo o relatório, os homens agora apresentam pontuações mais altas do que as mulheres em todas as regiões do globo, e em dois terços dos países pesquisados. Tais tendências, por sua vez, poderiam estar sendo geradas por desigualdades relativas ao acesso à educação ou reproduzidas no interior dos sistemas escolares, na medida em que a maior diferença encontrada está justamente na coorte de 18-20 anos, diminuindo após os 26, e desaparecendo após os 30 anos.

Outras comparações relevantes apresentadas nos relatórios dizem respeito a correlações observáveis entre níveis de proficiência em língua inglesa e demais indicadores sociais, relativos ao desenvolvimento econômico e humano em cada país pesquisado. Em primeiro lugar, cabe um olhar cuidadoso sobre esse conjunto de correlações, a fim de que não sejam confundidos com afirmações de causalidade. Considerando essa ressalva, os padrões apresentados a seguir podem ser úteis para alimentar reflexões sobre a tendência distributiva do conhecimento de língua inglesa em nível mundial. Mais ainda, sobre seu possível papel de intermediação em dinâmicas mais amplas de (re)produção de desigualdades entre o norte e o sul global. Em diálogo com o referencial teórico apresentado no capítulo 2, esse poderia ser o caso se a distribuição em questão não fosse arbitrária. Em outras palavras, se

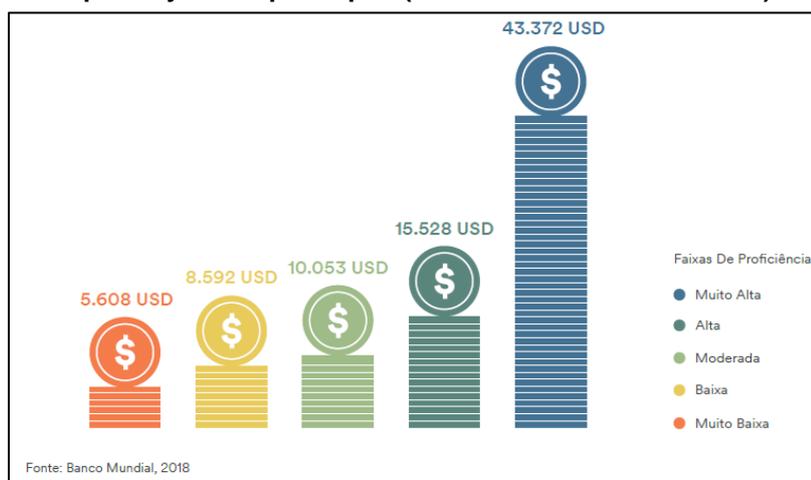
o conhecimento de língua inglesa estivesse concentrado em determinados grupos (neste caso, transnacionais) dotados de maior poder econômico ou influência no cenário mundial, funcionando, ao mesmo tempo como um facilitador do acesso e/ou permanência nessas posições vantajosas.

A fim de fomentar essa reflexão, selecionamos alguns cruzamentos apresentados nos três últimos relatórios (EF EPI 2020; 2021; 2022). Em caso de associações replicadas e repetidas anualmente, priorizaremos os dados mais atuais.

No que se refere ao aspecto estritamente econômico, ao longo da última década, foram observadas interseções persistentes entre os países com maiores níveis de proficiência média em inglês e os que apresentam maior produto interno bruto, renda líquida per capita, e outros indicadores de produtividade e poder aquisitivo. É importante reforçar que estão excluídos dessas comparações os países do *Inner Circle*, que incluem potências econômicas como os Estados Unidos. Como possível explicação para essa tendência, o relatório (EF EPI 2020, p. 16) menciona que o comércio internacional representa uma parcela significativa da economia mundial, com cerca de 20% da produção relacionada a exportações. Nesse cenário, o domínio da língua inglesa poderia atuar como um facilitador de negociações em maior escala, reduzindo os custos das transações para além das fronteiras. Poderia, ainda, potencializar a competitividade internacional desses países, e ampliar as possibilidades individuais de alcance de melhores posições no mercado de trabalho³⁵. A figura a seguir ilustra a correlação entre a proficiência média em língua inglesa alcançada pelos diferentes países cujos habitantes se submeteram ao teste, e a renda líquida per capita de sua população.

³⁵ Conforme vinha sendo apontado pelos relatórios produzidos pelo índice EF EPI até o ano de 2021, para todas as regiões pesquisadas à exceção da Ásia, havia uma diferença significativa entre as pontuações de proficiência obtidas por gerentes e seus colegas (executivos e ocupantes de demais cargos) no mundo corporativo. Esse fenômeno poderia sugerir um condicionamento da promoção a cargos gerenciais em empresas à capacidade de comunicação na língua inglesa. Um gráfico ilustrativo pode ser encontrado em EF EPI (2020, p. 15).

Figura 7: Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e renda líquida ajustada per capita (em dólares estadunidenses)



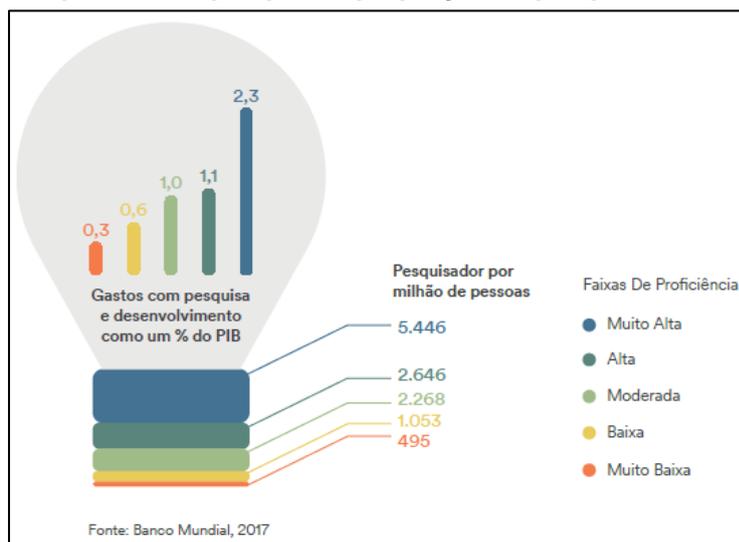
Fonte: EF EPI (2020, p. 16)

É importante destacar, contudo, que não se trata de afirmar haver uma relação direta entre as habilidades linguísticas e o crescimento econômico de um país. Na realidade, o que se observa é um movimento que tende a favorecer a reprodução das posições adquiridas por economias fortes, dado que sua riqueza permite realizar, entre outros, um maior investimento em políticas educacionais e de ensino de inglês, o que, por sua vez, as ajuda a se manter em posições vantajosas.

Outra situação em que essa disparidade de posicionamento de destaque e capacidade de investimento se faz presente entre os países pesquisados se dá no campo da ciência, tecnologia e inovação. Como pontuado nas sucessivas edições dos relatórios em questão, há uma correlação positiva entre a proficiência em língua inglesa e diversas medidas-chave de inovação. Dentre elas, o investimento público em pesquisas científicas (que se tornam mais visíveis quando publicadas em inglês, e envolvendo parcerias internacionais³⁶), e a capacidade de atração de talentos (e ideias) diversificados, provenientes do mundo todo. Em geral, os países que conseguem garantir maior proficiência em inglês a seus habitantes tendem a acumular melhores indicadores de inovação global, atratividade de talentos e produção científica. Algumas dessas correlações estão ilustradas a seguir.

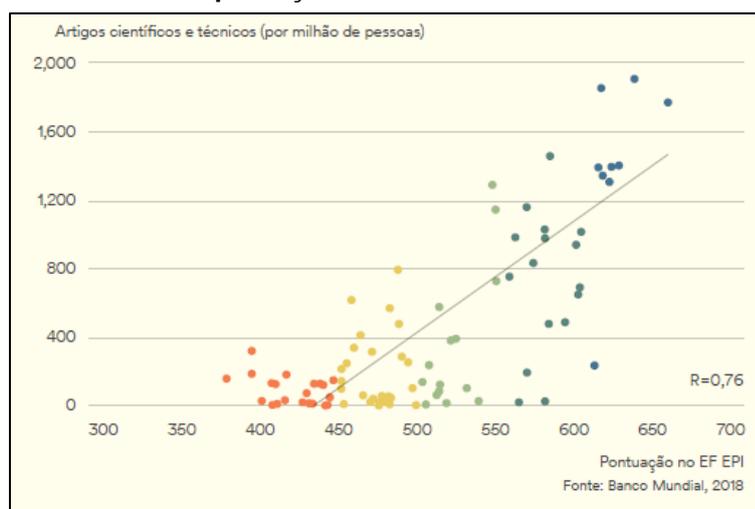
³⁶ Conforme pontuado na edição de 2020, em 2017, 60% dos artigos na *Nature Index* foram colaborações internacionais, a maior proporção alcançada até então (EF EPI, 2020, p. 12). Ainda segundo o relatório, embora a produção científica chinesa venha superando progressivamente a estadunidense, a ausência de colaboração internacional no passado havia prejudicado o impacto da pesquisa no país. Diante desse cenário, em 2018, a revista *The Economist* apontou que cientistas chineses que tivessem artigos publicados na *Nature* chegaram a receber bônus de US\$ 165.000.

Figura 8: Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país), investimento público em pesquisa e proporção de pesquisadores e técnicos



Fonte: EF EPI (2020, p. 12)

Figura 9: Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e produção técnico-científica



Fonte: EF EPI (2020, p. 13)

Por fim, entre as diversas correlações exploradas por meio do índice de proficiência EF EPI para além do aspecto econômico, estão aquelas que permitem uma associação com a justiça social em termos mais amplos, também segundo o princípio do reconhecimento. Desde as primeiras edições dos relatórios, é possível observar uma relação cada vez mais nítida entre o nível de abertura internacional e conectividade de um país, proficiência em língua inglesa, e o nível de liberdade e igualdade social e política percebido por seus cidadãos. É possível que um contato mais intenso com diversas culturas em nível global potencialize a reflexão crítica e a capacidade de questionamento dos indivíduos em relação às próprias sociedades.

É possível, ainda, que o conhecimento de língua inglesa permita um maior envolvimento no ativismo internacional por justiça, a exemplo de temas como a questão climática e ambiental. Alguns dos indicadores em que se percebe esse tipo de correlação entre proficiência em inglês e aspectos relacionados à justiça social se referem à igualdade de gênero, mobilidade social e liberdades civis. Ilustramos uma dessas associações a seguir:

Figura 10: Correlação entre proficiência média em língua inglesa (por país) e liberdades civis³⁷



Fonte: EF EPI (2022, p. 17)

A interpretação conferida a esse aspecto no relatório (EF EPI, 2022, p. 5) posiciona a proficiência em inglês como parte de um “círculo virtuoso”, que pode se mostrar “vicioso” em outras localidades. Países que mais se engajam econômica, científica e diplomaticamente com o mundo apresentariam maior demanda de proficiência de língua inglesa, de modo que a ampliação de seu nível médio e distribuição em meio à população se tornaria uma prioridade. Haveria, ainda, maior capacidade de investimento para desenvolver políticas educacionais nesse sentido. Esse maior engajamento, por sua vez, permitiria uma maior exposição de sua população à língua, contribuindo ainda mais para o aprimoramento da proficiência. Já países com índices mais elevados de desigualdades sociais (relativas a clivagens de classe, raça, gênero, entre outras), nos quais o próprio direito à educação não é

³⁷ O índice apresentado é publicado anualmente pela organização não-governamental estadunidense *Freedom House*, e se baseia no acesso da população a direitos políticos e liberdades civis em mais de duzentos países e territórios. Entre as dimensões contempladas, estão o direito ao voto, a liberdade de expressão e a igualdade perante a lei. Mais informações podem ser encontradas em <<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

garantido de forma equânime, têm mais dificuldade em aumentar sua proficiência média em inglês sem primeiramente atacar injustiças educacionais de base. Esse conhecimento, portanto, tenderia a estar mais concentrado em países que oferecem oportunidades mais justas a todos³⁸.

Após essa breve síntese das tendências atuais de distribuição do conhecimento de língua inglesa no mundo, cabe fazer algumas ressalvas com base em processos já observados por David Graddol (2006) há cerca de duas décadas. Dentre eles, é possível notar uma progressiva mudança nos contextos e nas expectativas de aprendizagem de língua inglesa por parte dos chamados *late adopters* (aprendizes em um momento mais recente). A própria vantagem competitiva inicialmente percebida como uma novidade por parte de seus *early adopters* – uma população majoritariamente adulta que buscou aprender inglês para obter um ‘diferencial’ assim que o ensino do idioma começou a despontar – tende a ser atenuada à medida que há uma saturação desse mercado.

Nesse sentido, a língua inglesa estaria sendo considerada, em diversos contextos, cada vez mais uma *habilidade básica*, cuja privação poderia gerar prejuízos àqueles que não a possuem, e menos um diferencial de inovação, como de início. Essa tendência foi reforçada na última edição do relatório EF EPI (2022, p. 15), que apontou uma diminuição significativa na disparidade de conhecimento de língua inglesa entre ocupantes de cargos gerenciais/executivos de empresas em diversos países e regiões. Menos restrita a um nicho elitista, ou às gerações mais jovens, a proficiência em inglês poderia estar se tornando um *requisito* para a empregabilidade e promoção em diversas áreas, em vez de um *bônus*. Aliado a essa tendência, estaria a mudança na principal forma como ela vem sendo adquirida em diversos países: durante a infância, em um contexto de escolarização básica formal. A compreensão da língua inglesa como uma “competência essencial” parece estar refletida na inclusão desse conhecimento, pela OCDE, como objeto de avaliação no âmbito do Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA) a partir de 2025.

É nesse sentido também que Graddol (2006) afirma que a alta disseminação da língua inglesa no mundo não significa que ela seja suficiente em um contexto de

³⁸ Na edição de 2020, por exemplo, aborda-se a diminuição expressiva e contínua das pontuações de proficiência em inglês no México desde 2017, coincidindo com um aumento significativo nos níveis de violência no país. Como apontado no relatório, embora certamente não haja qualquer vínculo direto entre os indicadores, ambos podem ser sugestivos da fragilidade do Estado em ofertar serviços e garantir direitos básicos à população, como educação e segurança.

crecente plurilinguismo e contato intercultural. Afinal, “à medida que o inglês global deixa de ser uma língua estrangeira e se transforma em uma habilidade básica, parece haver uma necessidade ainda maior de outras línguas” (Graddol, 2006, p. 118, tradução livre).

É importante destacar, contudo, que essas tendências não se apresentam da mesma forma nos diversos países, sobretudo aqueles com elevados níveis de desigualdade, como o Brasil. Conforme será explorado adiante, o país ainda enfrenta uma multiplicidade de desafios (de diferentes naturezas) para garantir o aprendizado da língua inglesa na escola básica, principalmente na rede pública. Dessa forma, a proficiência em inglês ainda opera como um forte marcador social, compondo parte importante das estratégias de escolarização e distinção das elites nacionais, e das camadas com melhores condições de investir em escolas e cursos privados, assim como em intercâmbios no exterior (Vieira, 2019).

Por meio desta breve contextualização, buscamos apresentar alguns aspectos da relação “simbiótica” entre língua inglesa e globalização (Gimenez, 2011, p. 49), estabelecida por fatores históricos, políticos, econômicos e culturais, que revestiram esse bem simbólico de um alto grau de desejabilidade coletiva. Como veremos na próxima seção, essa ampla desejabilidade, aliada a um crescente sentimento de injustiça gerado pela sua privação, é um dos fatores que permitem que diferenças culturais sejam experimentadas e interpretadas como desigualdades sociais.

3.2. Princípios de justiça para o ensino de língua inglesa

Conforme apresentado, um dos objetivos desta tese é construir o argumento de que a atual distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil é desigual. Nesse sentido, cabe destacar a importante observação de Ribeiro et al. (2019, p. 13, grifo adicionado):

As noções de desigualdade social ou escolar somente fazem sentido quando se considera que existe algo que grupos sociais ou indivíduos deveriam ter acesso e não têm. Essas noções são posteriores a uma **construção social que gera a percepção de que algo é injusto**. E a noção de equidade, de acordo com as teorias aqui elencadas, está voltada para a correção de injustiças, para a consecução de uma percepção de igualdade.

Segundo as autoras, a discussão sobre os princípios de justiça que devem embasar a distribuição de bens sociais, numa perspectiva redistributiva ou de

reconhecimento, é pertinente à análise de políticas públicas, que podem ser consideradas o “meio legítimo de estabelecer os modos como os direitos chegam até os cidadãos”. Portanto, à luz do conceito de equidade de Rawls (2000) e de sua transposição para o contexto educacional (Dubet, 2009; Ribeiro, 2012), buscamos construir a percepção segundo a qual o acesso à língua inglesa no Brasil é injusto. Dessa forma, a aprendizagem dessa língua na escola básica poderia ser analisada também sob o prisma do direito (expectativa legítima) ou de “igualdade de base”. Propomos, ainda, um diálogo com outros discursos que se contrapõem a essa perspectiva, ou a problematizam.

É importante destacar que, antes mesmo da discussão sobre a língua inglesa em particular, a trajetória das políticas de ensino de línguas estrangeiras no Brasil vem sendo marcada por conflitos entre diferentes princípios de justiça. Essas disputas, que se materializaram em documentos oficiais ambíguos e contraditórios, serão exploradas em maior profundidade na seção 3.3. No entanto, cabe sinalizar desde o início que elas marcaram a construção social do *direito a uma língua estrangeira moderna*, qualquer que fosse ela. Tal direito havia sido conquistado e consagrado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), até o momento recente em que a normativa foi alterada no âmbito da BNCC.

Na redação original de 1996, a legislação havia estabelecido que a inclusão de “pelo menos uma língua estrangeira moderna” na parte diversificada dos currículos escolares seria obrigatória a partir da 5ª série (hoje 6º ano), e que sua escolha ficaria “a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição”. A justaposição dessas duas expressões parecia já antecipar os conflitos entre reconhecimento e redistribuição, diversidade e desigualdade, direitos linguísticos e capacidades estatais que seriam verificados na concretização dessas normativas nos contextos locais de implementação. De todo modo, em diálogo com Ribeiro et al. (2019), havia-se construído socialmente a percepção de que era injusto que os cidadãos brasileiros não tivessem acesso, ao longo da educação básica, a alguma língua estrangeira. Portanto, o estabelecimento de sua obrigatoriedade curricular foi concebido como uma questão de justiça e garantia de direitos, e não uma medida impositiva.

Conforme explorado por Tílio (2012, p. 999), a justificativa central do porquê ensinar uma língua estrangeira (LE), segundo os Parâmetros Curriculares

Nacionais (PCNs) publicados pelo MEC dois anos após a LDB/96, poderia ser sintetizada da seguinte forma:

Porque ela pode orientar e sensibilizar o aluno em relação ao mundo multilíngue e multicultural em que vive, conscientizando-o acerca de diferenças culturais e levando-o a respeitar mais o outro e conhecer melhor a si mesmo, uma vez que é por meio do olhar do outro que aprendemos a nos conhecer melhor.

Pode-se considerar que esse processo de construção de uma língua estrangeira moderna como direito a ser acessado por todos teve como base, sobretudo, um princípio de justiça como reconhecimento. A principal justificativa para esse conhecimento que se consolidou no meio acadêmico, e embasou a escrita dos documentos curriculares até então vigentes, foi o comum acordo de que as aulas de línguas estrangeiras constituem um espaço privilegiado de contato com a diferença no ambiente escolar. Nesse sentido, essa disciplina pode potencializar as chances de que os alunos: reconheçam a legitimidade de outras culturas; questionem estruturas de poder que hierarquizam e submetem a alteridade a discursos que se pretendem únicos e universais; e vivenciem um processo de (auto)reconhecimento ou (auto)realização. Nas palavras de Jordão (2004):

O sujeito que aprende uma LE aprende também que sua identidade nacional não é a única possível, nem a melhor, mas sim uma dentre várias construções convencionalizadas produzidas por diferentes comunidades mundo afora; ele aprende que o mundo se encontra repleto de **identidades diferentes** da sua, que essas outras identidades também precisam ser **respeitadas** em suas singularidades, que elas podem contribuir muito para uma melhor compreensão dos **processos que posicionam os indivíduos e as comunidades em relação de poder**, e que tais posições não são revelações da essência dos indivíduos, não são a expressão da verdade sobre eles, mas sim **representações simbólicas** das pessoas, **construções discursivas** que rotulam e tentam apagar a individualidade e a heterogeneidade das comunidades nacionais. (p. 3, grifos adicionados)

O **entendimento de si mesmo** enquanto pessoa que constrói significados a partir das possibilidades oferecidas pelas línguas que conhece só é possível quando se conhece mais de uma língua. [...] Apenas estudando uma LE as pessoas poderão desenvolver sua percepção de como os significados são construídos e assim apropriar-se de tais procedimentos para **construir, ao invés de simplesmente reproduzir, seus próprios significados**. (p. 9, grifos adicionados)

Por outro lado, a centralidade que a língua inglesa adquiriu na mobilização de saberes e recursos num cenário de globalização – do qual é considerada “ícone” (Kumaravadivelu, 2006) – parece lhe conferir algum tipo de especificidade que também a insere num debate sobre redistribuição. Esse caráter pode ser inferido, por exemplo, pelo acréscimo que Tílio (2012) faz logo após o trecho citado anteriormente, quando da justificativa do ensino de LE:

Além disso, o conhecimento dos discursos em língua estrangeira, mais especificamente o inglês, a língua franca da contemporaneidade, pode permitir maior acesso aos mais diferentes tipos de conhecimento no mundo globalizado contemporâneo. O acesso à língua estrangeira, portanto, pode permitir maior inclusão no mundo globalizado. (p. 999)

Conforme apresentamos no capítulo de fundamentação teórica, Nancy Fraser (2006) buscou aproximar e tensionar os princípios de justiça como redistribuição e como reconhecimento. Buscou, ainda, explorar os dilemas que podem surgir quando procuramos combater, ao mesmo tempo, os dois tipos de “injustiça fundamental” previstos por cada modelo: a econômica (ou material) e a cultural (simbólica). Esses impasses seriam consequência dos diferentes tipos de políticas necessárias para enfrentar tais injustiças. Ao passo que as medidas redistributivas preveem a abolição das diferenças entre grupos no acesso a bens e direitos, ações de reconhecimento reforçam a especificidade dos grupos e dos “bens” em questão. O dilema redistribuição-reconhecimento remeteria, portanto, à necessidade de simultaneamente promover ou desestabilizar a diferenciação de um grupo; ou de reivindicar e negar sua especificidade ao mesmo tempo.

Podemos apropriar-nos dessa linha de raciocínio para pensar o objeto em questão. Embora o conhecimento de língua inglesa não constitua um grupo ou coletividade, ele poderia ser compreendido como um “bem ambivalente”. De um lado, essa língua se apresenta historicamente implicada nas dinâmicas de imposição e violência cultural que acompanharam o imperialismo britânico e norte-americano, representando, portanto, um legado do colonialismo de certa forma. Por outro lado, em decorrência dessas mesmas dinâmicas, e da consequente hegemonia destes países no processo de globalização, ela vem adquirindo cada vez mais centralidade em situações de injustiça distributiva, na medida em que viabiliza a mobilidade de capital e recursos (Gimenez, 2011, p. 49).

Cabe destacar que esses sentidos ambivalentes por trás da aprendizagem de língua inglesa parecem reforçar-se dialeticamente. Em diversos contextos, o acesso a posições sociais vantajosas (profissionais, acadêmico-científicas etc.) passou a estar relacionado à proficiência em inglês³⁹. Observa-se, ainda, que entre os que

³⁹ Na 53ª edição da Pesquisa Salarial realizada pela empresa Catho, por exemplo, o percentual de aumento salarial para profissionais do mundo corporativo em função de sua fluência em inglês se mostrou significativo em diversos níveis hierárquicos, tendo chegado a 61% em cargos de coordenação, supervisão e liderança. Um resumo desses percentuais e das médias salariais de profissionais com e sem conhecimento de inglês pode ser encontrado em

dominam o idioma, é recorrente o julgamento sobre que “tipo de inglês” se fala (Monteiro, 2019) – um processo atrelado a uma estrutura cultural-valorativa que codifica, hierarquiza, e desqualifica determinadas variantes e/ou usos da língua, em função de seus usuários, principalmente os “nativos” e “não nativos”. Aqueles que não dispõem desse “bem” parecem estar em desvantagem em relação à própria paridade de participação na transformação dessas dinâmicas de poder.

Poderíamos dialogar com as proposições de Fraser (2006), portanto, para pensar sobre o que seria uma distribuição justa de um bem simbólico como a língua inglesa, que influencia o acesso a posições vantajosas, ao mesmo tempo em que traz consigo um forte legado de dominação econômica e simbólica. Nesse sentido, poderíamos construir o seguinte dilema redistribuição-reconhecimento: como é possível garantir a todos o acesso a esse conhecimento e, ao mesmo tempo, demarcar criticamente a distinção dos grupos que produziram a hegemonia dessa língua, questionando até mesmo a ideia de que “todos devem poder se comunicar em inglês” para serem bem-sucedidos?

Ao passo que o remédio redistributivo desdiferencia os grupos (“todos devem aprender, todos têm direito”) para combater a má distribuição desse conhecimento que privilegia alguns, o remédio de reconhecimento busca enfrentar a hegemonia desse bem simbólico em si. Portanto, realça sua especificidade (em oposição a um suposto caráter universal ou neutro), diferencia os grupos de falantes em função do poder de definição que detêm, e aponta para a necessidade de conceder reconhecimento positivo a outras línguas e seus usos. Em outras palavras, o dilema recai sobre em que medida seria possível democratizar esse conhecimento, sem que esse processo adquirisse um caráter impositivo ou colonialista, que diminuísse o valor de outras línguas e culturas, e de variantes internas ao inglês consideradas menos legítimas.

Ribeiro et al. (2019, p. 4) apontam relações, ainda que indiretas, entre a produção de conhecimento científico e as políticas públicas. Segundo as autoras, a forma como um campo opera conceitos como o de desigualdade educacional e equidade pode ser indicativo da influência que essa compreensão exerce no desenho e na implementação de políticas educacionais, consideradas o “meio legítimo de distribuição do conhecimento e do reconhecimento”. Alinhando-nos a esse

<<https://exame.com/carreira/falar-ingles-aumenta-seu-salario-e-esta-pesquisa-mostra-o-quanto/>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

entendimento, buscamos verificar que concepções de justiça têm influenciado a forma de operacionalizar o conceito de desigualdade quando associado à língua inglesa, ou de apresentar a questão como um problema. Procuramos identificar particularmente se haveria algum posicionamento majoritário no campo quanto à desigualdade ou injustiça percebida como “fundamental” relacionada a esse objeto, que influenciasse a formulação de políticas voltadas a seu enfrentamento. Para tanto, realizamos uma busca nos principais bancos de pesquisas acadêmicas nacionais, como apresentado a seguir.

3.2.1

Língua inglesa e desigualdade: o que dizem as pesquisas?

Fizemos um levantamento dos trabalhos decorrentes de pesquisas em Programas de Pós-Graduação no Brasil nos últimos 10 anos (2012-2022), por meio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, que contivessem os seguintes descritores em seu *assunto* ou *resumo*⁴⁰: “língua inglesa” e “desigualdade(s)”. Não selecionamos nenhuma área do conhecimento específica, muito embora os trabalhos sobre essa temática geralmente se concentrem nos Estudos da Linguagem (Linguística, Linguística Aplicada e áreas afins).

Dos 24 trabalhos resultantes da busca, 9 foram retirados por se tratar de estudos em áreas distantes do nosso interesse, como Medicina, Saúde Pública, Informática e Turismo, que se utilizaram de literatura em língua inglesa, ou que mencionaram essa expressão por outro motivo, tendo sido localizados no levantamento. Outros dois foram excluídos por não apresentar, seja no resumo e/ou nas palavras-chave, os dois descritores simultaneamente. Tais trabalhos apareceram como resultados da busca apenas por conta das linhas de pesquisa às quais se vinculavam, que incluíam o termo “desigualdade”.

A análise dos 13 trabalhos restantes que eram pertinentes à busca, todos originados de Dissertações de Mestrado, permitiu constatar que apenas um deles abordou as desigualdades que envolvem o conhecimento de língua inglesa em uma perspectiva material/alocativa, associada ao princípio de justiça como

⁴⁰ A busca por esses dois descritores apenas no campo “assunto” (palavras-chave) na BDTD tinha gerado somente um resultado de pesquisa. Portanto, ampliamos a pesquisa para coocorrência desses termos no campo “resumo”.

redistribuição. Ou seja, apenas um estudo tematizou e problematizou a concentração da proficiência em inglês em grupos sociais mais favorecidos. Trata-se da pesquisa de Borges (2015) sobre o Programa Ciência Sem Fronteiras, ao qual retornaremos na próxima seção. Todos os demais tendem a privilegiar, em alguma medida, a compreensão de justiça como reconhecimento. Organizamos os trabalhos revisados no quadro abaixo.

Quadro 3: Pesquisas acadêmicas brasileiras com menção explícita aos termos “língua inglesa” e “desigualdade(s)” (2012-2022):

| | Ano | Título | Autor(a) / Instituição |
|----|------|--|---|
| 1 | 2013 | As asas da mudança: incertezas e desafios de uma professora em uma sala digital de língua inglesa | Ana Paola de Souza Lima / UFMS |
| 2 | 2013 | Leituras de professores de inglês em formação por meio de atividade embasada no letramento crítico | Liliane Mantovani Lopes / UEL |
| 3 | 2013 | A construção de identidades no livro didático de língua estrangeira: uma perspectiva crítica | Marcelo Sousa Santos / UnB |
| 4 | 2015 | A interseccionalidade de gênero, raça e classe no Programa Ciência sem Fronteiras: um estudo sobre estudantes brasileiros com destino aos EUA | Rovênia Amorim Borges / UnB |
| 5 | 2016 | Participação social por meio da música e da aprendizagem de língua inglesa em um contexto de vulnerabilidade social | Rayane Isadora Lenharo / UEL |
| 6 | 2016 | E a história não acabou...: a representação da identidade de classe social no livro didático de língua inglesa | Gabriel Nascimento dos Santos / UnB |
| 7 | 2017 | Identidades de raça, de gênero e de sexualidade nas aulas de língua inglesa na visão das/os estudantes | Rosana Aparecida Ribeiro de Sene / UEPG |
| 8 | 2018 | Desafios políticos ao currículo de inglês em uma perspectiva decolonial: um estudo no Pré-Vestibular Comunitário Saber para Mudar em 2014 e 2015 | Kesley Vieira Ramos / UERJ |
| 9 | 2018 | Representações sociais sobre ruralidades e crenças sobre língua inglesa | Celia Ferreira Bispo / UFBA |
| 10 | 2018 | Desigualdades sociais e letramento crítico: uma pesquisa-ação crítica com professoras da rede pública do DF | Luís Frederico Dornelas Conti / UnB |
| 11 | 2018 | Retratos da EJA na linguística aplicada: indícios de (de)colonialidade em trabalhos acadêmicos no período de 2006-2017 | Hermindo Elizeu da Silva / UEG |
| 12 | 2019 | Escola pública do agreste alagoano e a ideologia de gênero: o que o ensino de língua inglesa tem a ver com isso? | Jonatha Rodrigues da Silva / UFAL |
| 13 | 2021 | Sequência didática do gênero história infantil: educação linguística em língua inglesa na infância e sensibilização às diferenças | Gabrielli Martins Magiolo / UEL |

Fonte: Elaboração da autora, com base em levantamento nas bases BDTD e CAPES

As formas com que os demais trabalhos abordaram o objeto da língua inglesa em sua vinculação ao tema mais amplo das desigualdades (não necessariamente educacionais/escolares) poderiam ser assim sumarizadas:

i) Um primeiro conjunto mais robusto de trabalhos (1, 2, 5, 7, 10, 12, 13) tematizou, direta ou indiretamente, a importância da formação crítico-reflexiva de professores de línguas, com base em perspectivas teóricas relacionadas aos Multiletramentos, Letramento Crítico, Leitura Crítica e Educação para Justiça Social. Essa formação seria necessária para que esses profissionais pudessem melhor identificar e combater desigualdades e injustiças reproduzidas no ambiente escolar e na sala de aula⁴¹. O estudo de Lopes (2013b), por exemplo, ao investigar as concepções de leitura de futuros professores de inglês, concluiu que o posicionamento assumido por alguns desses sujeitos enquanto leitores ainda não parecia estar suficientemente formado para perceber (e então contribuir para desestabilizar) situações de desigualdade e dominação veiculadas em diferentes textos. Essa formação docente seria importante, ainda, para que os próprios alunos da educação básica pudessem ampliar o olhar sensível às diferenças e participar do enfrentamento coletivo às múltiplas formas de desigualdades (de gênero, sexualidade, raça, classe, entre outros). Para tanto, seria necessário ensiná-los por meio de um trabalho crítico com a linguagem, e a partir de temas do seu interesse e conectados com a sua realidade.

Subgrupos desse conjunto de trabalhos focalizaram as intervenções realizadas por professores de inglês já sensibilizados ou formados de acordo com essas perspectivas teóricas – a partir do desenvolvimento de sequências didáticas (5, 13), de pesquisa-ação junto a outros docentes (10), ou de investigação local junto aos próprios alunos e demais membros da comunidade escolar (7, 12). Buscaram também analisar a resposta e o engajamento dos demais participantes no trabalho desenvolvido com essas temáticas. Em geral, os trabalhos chamam atenção para o fato de que as aulas de língua inglesa no contexto escolar, para além do ensino da língua em si, devem se ocupar de um trabalho mais ativo com temas transversais que dizem respeito à justiça social e à formação cidadã. Os trabalhos de Sene (2017) e Silva (2019), por exemplo, exploram a pertinência de que temas relacionados às identidades (de raça, gênero e sexualidade) sejam abordados de forma crítica nas

⁴¹ Tais injustiças, no entanto, não seriam aquelas mais diretamente relacionadas à distribuição do conhecimento de língua inglesa.

aulas de língua inglesa, tendo em vista seu papel de intermediar e construir significados nas práticas sociais. Um trabalho com a língua na perspectiva discursiva, portanto, poderia contribuir para o combate a representações estereotipadas e excludentes que causam sofrimento a grupos historicamente desrespeitados. Muitos desses grupos integrariam o próprio corpo discente da disciplina na escola, e a comunidade escolar como um todo.

ii) Um segundo grupo de trabalhos (8, 9, 11) permite um diálogo entre os dois objetos em tela à medida que focalizam, por exemplo, a influência exercida por posições sociais atravessadas por desigualdades (ex: classes mais baixas e população rural) nas crenças dos alunos sobre sua capacidade de aprendizagem de inglês e/ou sobre a relevância dessa aprendizagem para si. Nestes estudos de caso (trabalhos 8 e 9), sinaliza-se a importância de que o professor da disciplina assuma uma postura crítica e militante no combate a ideologias colonialistas segundo as quais apenas as classes médias e altas seriam capazes de dominar o idioma (Ramos, 2018). Ou, ainda, que privilegie perspectivas desterritorializadas da língua em sua prática pedagógica (a exemplo do paradigma do inglês como língua franca) que poderiam torná-la menos intimidadora e ameaçadora às identidades dos alunos (Bispo, 2018).

Já o trabalho de Silva (2018), de número 11, realiza uma pesquisa bibliográfica dos trabalhos publicados em *Linguística Aplicada* sobre a modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Esta, por sua vez, costuma atender estudantes com experiências prévias de fracasso e evasão escolar (associadas a desigualdades sociais mais amplas), e que costumam ocupar lugares subalternos de classe. O principal objetivo do autor foi analisar indícios de decolonialidade e de colonialidade nas produções acadêmicas pesquisadas. Os indícios de colonialidade foram associados a percepções sobre os alunos que apagam seus saberes locais, e a conceitos de língua hegemônicos. Estes, por sua vez, foram caracterizados como visões da língua inglesa que hierarquizam falantes, e fazem com que os próprios professores não se sintam pertencentes a essa comunidade, por “não dominarem” o inglês segundo moldes “nativos”. Uma das principais conclusões apresentadas é a de que determinados trabalhos ainda evidenciam resquícios de colonialidade, na medida em que apresentam, por exemplo, preocupação com os resultados discentes em atividades avaliativas, reveladoras de seu baixo desempenho. Na perspectiva de Silva (2018, p. 85), esse enquadramento remeteria à “figura de um professor

detentor do conhecimento frente aos alunos, que não o possui”, a uma forma de avaliação que não considera “o que eles levaram para a sala de aula” e à “tentativa de estipular um padrão para esses alunos, o que poderia ser inadequado à realidade dos alunos da EJA”. Em outras palavras, “tanto a padronização da língua, quanto a supervalorização de um desempenho exigido, consistem em resquícios de colonialidade ainda presentes nos dias de hoje”. Propõe-se, assim, a decolonização da formação do professor de língua estrangeira no Brasil. O trabalho de Silva (2018) talvez seja o que evidencia de forma mais clara o conflito entre os dois modelos de justiça em tela. A própria preocupação com a redistribuição do conhecimento (expressa, em alguma medida, no desempenho discente) é lida como uma postura colonizadora, sob uma perspectiva mais associada ao reconhecimento.

iii) Por último, os trabalhos enumerados como 3 e 6 tematizam, de forma mais explícita, o papel da língua inglesa como intermediadora de um processo mais amplo de reprodução de desigualdades, principalmente sob a perspectiva do reconhecimento e da ênfase na injustiça simbólica. A partir da análise de um dos principais instrumentos que compõem as políticas e práticas educacionais (os livros didáticos), esses dois trabalhos focalizam o desrespeito a grupos historicamente discriminados (coletividades de gênero, raça, sexualidade, e classe social). A forma como as identidades desses grupos são construídas em tais recursos pedagógicos voltados ao ensino de língua inglesa (um item da indústria cultural e um espaço de poder) refletem, como aponta Santos (2016), “desigualdades de tratamento, sub-representação e padronização”. Em sua pesquisa, o autor mostra que, para além de uma sub-representação das classes populares nos livros pesquisados, entre essas camadas, o negro tende a ser o único personagem descrito como preguiçoso e mal-humorado. Já segundo Santos (2013), a legitimação de identidades hegemônicas para representar os falantes de língua inglesa nos materiais analisados também contribui para a desidentificação dos aprendizes nas aulas, prejudicando seus projetos emancipatórios. Ainda que não tenham feito menção à literatura de políticas públicas e desigualdades, esses trabalhos permitiriam uma aproximação a essa discussão. Um elemento-chave nesse processo seria a atuação dos livros didáticos como instrumentos ou dispositivos de fixação de sentidos (Pires, 2019) que reproduzem desigualdades.

É possível dizer que o enfoque dos trabalhos na perspectiva de justiça que estamos generalizando como “reconhecimento” também se articula à concepção

pós-estruturalista de língua(gem) privilegiada no campo. Em outras palavras, uma vez que o objeto em questão é uma língua em si, percebê-lo como algo a ser distribuído poderia aludir a uma espécie de reificação, e retorno a um paradigma estruturalista que concebia o apenas como um meio de comunicação neutro, descrevendo uma realidade externa ao indivíduo. Na perspectiva pós-estruturalista, a língua é compreendida como discurso – uma prática social por meio da qual o próprio sujeito se constitui em suas múltiplas identidades. Nessa abordagem, todo ato de fala é intrinsecamente identitário, abrindo espaço para uma importante discussão sobre como certos indivíduos e grupos são, por exemplo, racializados por meio da linguagem que os nomeia.

É importante destacar que a incorporação da perspectiva de justiça como reconhecimento é fundamental diante da sobreposição de desigualdades materiais e simbólicas que precisam ser combatidas em diferentes esferas (como a educacional), e representa um avanço significativo no campo dedicado ao ensino-aprendizagem de língua inglesa. Este, tendo-se desenvolvido inicialmente em contextos de instrução formal paralelos à escola, não tinha um histórico consolidado de preocupação com a formação crítica dos estudantes até algumas décadas. Como aponta Santos (2019, p. 20), a sub-representação de determinados grupos sociais, em materiais didáticos de inglês tem relação com o fato de que “esses livros em geral são feitos para cursos de línguas para gente branca e de classe média, e neles há gente branca e de classe média narrando suas histórias em lugares elitizados.”

A atenção dada a essa questão é de extrema relevância, ainda, diante do perfil racial majoritariamente branco das/os professoras/es de língua inglesa no Brasil. Como mostram os dados censitários organizados pelo Observatório para o Ensino de Língua Inglesa (2022), as mulheres brancas predominam tanto na docência da disciplina na educação básica, quanto em meio ao corpo discente nos cursos de Letras com habilitação em língua inglesa. O estudo aponta, ainda, que menos de 1% dos professores de inglês tiveram formação continuada nas temáticas das relações étnico-raciais e história e cultura afro-brasileira e africana.

Por outro lado, chama atenção um certo silenciamento em meio aos estudos no campo sobre os resultados educacionais que vêm sendo alcançados pelos alunos (principalmente, pelos *diferentes grupos* de alunos) em relação ao desenvolvimento de proficiência na língua. Neste ponto, cabe reforçar o conceito de proficiência com

o qual vimos operando, já anunciado na Introdução. Conforme definido por Quevedo-Camargo (2019, p. 41) após ampla revisão de literatura na área:

A proficiência em uma língua, seja ela chamada de habilidade linguística, competência linguístico-comunicativa ou qualquer outro termo, foi gradativamente expandindo seu escopo e incorporando aspectos que vão muito além de saber gramática ou vocabulário. Esses aspectos se referem diretamente ao uso real da língua para comunicação em situações reais, de forma social e culturalmente adequada.

Em parte, esse silenciamento pode ter relação com um histórico de ausência, no Brasil, de definições explícitas quanto ao mínimo que deveria ser garantido a todos os estudantes no que se refere à aprendizagem de línguas na escola, ou o patamar de proficiência que lhes asseguraria *igualdade de base*. É possível, ainda, que a compreensão de desigualdade distributiva em relação à língua inglesa não seja um consenso no campo, ao menos não na mesma medida em que parecem estar evidentes as desigualdades simbólicas que podem envolvê-la. Dentre elas, a hegemonia ‘interna’ de certos grupos de falantes (o prestígio associado aos falantes “nativos”); o risco ‘externo’ que ela apresenta à preservação e valorização de uma pluralidade de línguas e culturas; e os padrões de representação identitária a ela veiculados, reforçados, por exemplo, em materiais didáticos.

Diante da centralidade que o princípio de justiça como reconhecimento parece assumir no campo, podemos refletir sobre os impactos que uma possível afirmação de injustiça distributiva atrelada a esse bem poderiam gerar sobre o dilema apresentado anteriormente. Afinal, esse tipo de problema levaria à defesa de políticas mais universalistas voltadas à sua redistribuição, que poderiam novamente conflitar com importantes pressupostos do reconhecimento. Dentre eles, a valorização da pluralidade linguística e cultural, que poderiam ser ameaças pela supervalorização da língua inglesa⁴².

⁴² É importante destacar que já há bastante discussão no campo sobre o caráter híbrido e contraditório do inglês como uma “língua de fronteira” (Moita Lopes, 2008) que, ao mesmo tempo em que pode servir à legitimação e perpetuação de um projeto hegemônico e colonial, possibilita a construção e propagação de contradiscursos, rumo a um projeto decolonial (Ramos, 2018). No entanto, quando nos movemos para além da dimensão do reconhecimento e adentramos a discussão sobre iniciativas deliberadas de sua redistribuição como um conhecimento escolar de base, a ser realizada meio de políticas públicas educacionais/curriculares, observamos a prevalência de perspectivas críticas novamente orientadas pelo primeiro princípio. Estas denunciam, por exemplo, a ideologia monolíngue e a mercantilização da língua que estariam por trás de projetos como esses (Lucena & Torres, 2019).

Ponderar se a língua inglesa constitui, de fato, um “bem” ambivalente, que demandaria uma política específica, implica refletir sobre a medida em que ela está envolvida em uma dinâmica de injustiça material, e não apenas simbólica. É preciso entender, portanto, o que faz com que uma diferença cultural possa ser interpretada sociologicamente como uma desigualdade, tornando-a objeto de políticas orientadas também pela perspectiva de justiça redistributiva. Afinal, pode-se compreender a língua inglesa como apenas mais uma “diferente” em meio a uma pluralidade linguística, sem qualquer necessidade de tratamento especial. Como pontua Jordão (2004, p. 7),

se nossos objetivos forem levar os alunos a um processo de auto-reflexividade, à consciência de sua posição no mundo e de como eles podem ser posicionados e se posicionar diferentemente em diferentes contextos, à visão crítica sobre a própria cultura, então qualquer língua estrangeira pode nos levar a eles, e não apenas a língua inglesa.

Nesse sentido, vale revisitar as reflexões do sociólogo Bernard Lahire (2008) sobre o principal fator que faz com que uma diferença cultural possa ser experimentada pelos atores e interpretada pelos sociólogos como uma desigualdade social: o sentimento de injustiça que é sistematicamente produzido por sua privação. Em outras palavras,

Para que uma diferença produza uma desigualdade, é preciso que todos (ou pelo menos tanto a maioria dos “privilegiados” como a dos “lesados”) considerem que a privação de uma atividade, de um saber, do acesso a um determinado bem cultural ou a um dado serviço constitua uma falha, um *handicap*, ou uma injustiça inaceitável. (Lahire, 2008, p. 79)

As crenças coletivas desempenhariam um papel fundamental nesse processo, uma vez que a questão da desigualdade é indissociável da crença na legitimidade de um bem, ou do seu “alto grau de desejabilidade coletiva”. Como pontua o autor, essa é a razão pela qual a distribuição socialmente diferenciada de determinados saberes, práticas e competências não é abordada enquanto desigualdade. Por vezes, tais conhecimentos são tidos como técnicos ou especializados (habilidades mecânicas, artesanais etc.). Outras vezes, são até mesmo desvalorizados, considerados pouco nobres e desejáveis (ex: afazeres domésticos). Em outras palavras, determinados bens não são socialmente legitimados enquanto capitais em sentido mais amplo.

Segundo Lahire (2008), a desejabilidade restrita ao interior de pequenos grupos ou comunidades não constitui condição de possibilidade para que bens ou

práticas sejam tratados como desigualdades sociais. Para tanto, seria necessário que uma população bem mais vasta tivesse interesse em alcançá-los, o que, por sua vez, depende de questões históricas e políticas. Em diálogo com Rawls (2000), podemos aproximar esse pressuposto da ideia de que o valor de um talento ou contribuição depende do que certa sociedade esteja buscando em dado momento. Dessa forma, as recompensas oferecidas para as diversas aptidões e saberes são moralmente arbitrárias ou contingenciais. É nesse sentido que alguns autores afirmam que a língua inglesa estava apenas “no lugar certo, na hora certa” (Crystal, 2003, p. 78, tradução livre) no que se refere às condições para sua internacionalização. Conforme apresentado na seção 3.1, o processo histórico e político que induziu à internacionalização sem precedentes vivenciada pela língua inglesa levou a um aumento considerável no seu grau de desejabilidade para além de pequenos grupos.

No entanto, como aponta Lahire (2008, p. 80), as crenças coletivas e as lutas discursivas efetivamente exercem uma forte influência na transformação de diferenças em desigualdades. Dessa forma, há espaço para que se questionem as crenças e os discursos em si – ou seja, a construção social do acesso a um bem como uma questão de (in)justiça – em detrimento da promoção de ações que interfiram sobre sua (má) distribuição. Nessa ótica, a própria associação da língua inglesa a posições vantajosas, que faz dela um objeto de desejo, pode ser lida como efeito de uma desigualdade mais ampla, isto é, dominação econômica e cultural, sob uma perspectiva mais crítica de globalização. E menos, portanto, como a causa original de um problema a ser solucionado, por meio de medidas como a ampliação de sua oferta escolar. Para autores como Pennycook (2006), a atribuição de *status* como os de “língua internacional” à língua inglesa, bem como afirmações genéricas de que ela seria a “língua da globalização” poderiam ser problemáticas. Essas classificações ocultariam o questionamento necessário sobre os processos de exclusão que reproduzem, para além de incorrer no comum desprezo aos saberes e vivências locais.

Sob essa perspectiva, tratá-la como um bem a ser distribuído, ou uma *commodity*, serviria aos interesses dos que buscam manter o seu valor, além de contribuir para o reforço das crenças originais que perpetuam essa dinâmica. Em outras palavras, o discurso de que haveria uma injustiça distributiva em relação à língua inglesa e, portanto, a necessidade de um “remédio” de redistribuição poderia representar uma forma de reprodução de desigualdades simbólicas, uma medida

(neo)colonialista. É comum que se questione, portanto, se o que está em pauta é verdadeiramente a defesa da língua inglesa como um direito, ou como um dever/obrigação de todos. Este foi o questionamento apresentado por Jordão (2004) no título de seu artigo, em se tratando no caso brasileiro. Segundo a autora:

No caso das línguas estrangeiras, parece-me fundamental que elas integrem a formação de qualquer pessoa, que oferecer à sociedade o acesso a pelo menos uma língua estrangeira seja a prioridade de qualquer autoridade educacional. A questão que se coloca como discutível é qual deveria ser essa língua ou, em outras palavras, se deveríamos nos **conformar com as exigências do mercado** e apresentar aos alunos brasileiros a **obrigatoriedade da língua inglesa**. Minha propensão é achar que não: ao fazermos isso estaríamos sendo **coniventes com o imperialismo linguístico**, mesmo que sob a alegação de que essa seria uma demanda social (que nada mais é do que uma resposta individual aos humores da economia mundial), e de que os alunos que não tivessem acesso a tal *commodity* estariam privados do acesso ao emprego, à informação, à participação mundial. Discordo de que a língua inglesa seja a chave do sucesso, ou mesmo de que ela seja fundamental para a inserção política do indivíduo: **perpetuar esse mito convém aos que detém tal commodity**, e o seu **valor de verdade** acaba por impedir a percepção de que o mundo não fala inglês, mas se comunica mesmo assim. O número de usuários da língua inglesa, considerando-se os três círculos de Kachru, é de fato grande; entretanto, as variedades do inglês são tamanhas que há situações em que as pessoas se comunicam *apesar* do inglês que usam. Há muito mais entre as pessoas e a comunicação, diria Hamlet, do que o meio linguístico usado. [...] É preciso permitir às pessoas que façam escolhas informadas, e **obrigar à aprendizagem de inglês pode ser simplesmente uma maneira de reafirmar e garantir o valor de uma commodity** que nós lutamos para conseguir e não queremos ver depreciada, ou pior ainda, pode ser uma maneira de reforçar o imperialismo linguístico com todas as suas consequências. (Jordão, 2004, p. 10, grifos adicionados)

A perspectiva de Jordão, embora não seja a única, dispõe de significativa legitimidade no campo acadêmico. De certa forma, ela já antecipa alguns dos principais conflitos que se intensificaram após a homologação da versão final da BNCC. Por ora, cabe refletir a respeito de algumas ideias em que sua argumentação se baseia. Dentre elas, a crítica comumente feita ao sistema de mercado, que cria necessidades a partir da difusão de determinadas crenças, para então oferecer soluções àquilo que é representado como um problema. O chamado *ELT Empire* (“Império do ensino de inglês como língua estrangeira”) seria um desses atores coletivos interessados na manutenção da língua inglesa como uma *commodity* de alto valor. De fato, não se podem negar os expressivos interesses econômicos que permeiam as discussões educacionais. Por outro lado, vale refletir sobre a materialidade que embasa essa alta desejabilidade expressa nas crenças coletivas, nas demandas sociais, ou nas respostas individuais.

Em outras palavras, cabe analisar até que ponto a demanda de acesso à língua é *apenas* uma construção discursiva interessada. Da mesma forma, pode-se questionar se a única interpretação possível para a obrigatoriedade da língua inglesa na escola básica seria a redenção conformista ao imperialismo econômico e simbólico. Essa leitura, por sua vez, se contrapõe à percepção positiva sobre a obrigatoriedade do ensino de qualquer língua estrangeira, vista como um direito e uma prioridade sob a perspectiva do reconhecimento. Cabe discutir, ainda, se o valor das *commodities* não aumenta à medida que elas se mantêm inflacionadas, monopolizadas pelos poucos que disfrutam de suas vantagens. E se esse monopólio não começa a ser desestabilizado justamente quando diferenças são discursivamente convertidas em desigualdades, permitindo seu enquadramento como um problema, e a consequente formulação de políticas redistributivas. Conforme exposto por Lahire (2008, p. 80), as diferenças sociais relativas aos conhecimentos escolares na França eram muito mais elevadas antes de sua transformação discursiva em desigualdades.

De fato, afirmar categoricamente que a distribuição da língua inglesa no mundo alude a uma dinâmica de desigualdade social seria problemático em diversos sentidos. Dentre eles, a imensa heterogeneidade e complexidade das sociedades em questão, cujas histórias, culturas, sistemas de alocação de *status* e governos são bastante diversos, sem mencionar a inexistência de um “órgão global” sobre o qual recairia uma responsabilidade desse tipo. No entanto, quando buscamos analisar esses padrões distributivos dentro de uma sociedade específica (mesmo que nunca homogênea), assim como o papel do Estado em incidir sobre eles, conclusões mais aproximadas, ou ao menos provisórias, são mais possíveis.

Por fim, cabe ressaltar as contingências que impactam as escolhas individuais em sociedades estratificadas, nas quais muitos se sentem interditados de desejar o impossível (Bourdieu, 2015, p. 52). Nesse contexto, vale repensar o quão justo é condicionar o acesso a bens valorizados à escolha subjetiva, sob o risco de transferir uma responsabilidade do Estado para o indivíduo. Esse processo se torna ainda mais complexo considerando que tais escolhas recairiam mais fortemente sobre as camadas populares – os usuários majoritários (em caráter não voluntário) do serviço educacional público – dado que, no setor privado, o ensino de língua inglesa parece cada vez mais consolidado.

Tais reflexões só são possíveis por meio da discussão de dados concretos sobre a distribuição desse conhecimento no Brasil e de suas consequências práticas. Esses dados, no entanto, ainda são muito escassos diante da ausência de avaliações externas ou mecanismos mais sistemáticos de monitoramento do acesso e da qualidade da oferta de língua inglesa na educação básica. Diante dessas limitações, para além de recortes do panorama mundial apresentado, voltados ao caso brasileiro, recorreremos a estudos nacionais recentes que sugerem uma distribuição desigual desse bem simbólico no sistema escolar do país.

Tais indícios são observados quando se analisam os diferentes tipos de contato com a língua inglesa que os estudantes têm ao longo da escolarização básica, e seus efeitos em etapas subsequentes de formação, como no acesso ao Ensino Superior. A análise do que ocorre nesse processo remeteria à justificativa externa do princípio de justiça escolar como equidade (Ribeiro, 2014, p. 25). Este, por sua vez, é orientado por uma *igualdade de base* que possibilite aos estudantes a continuidade de seu percurso formativo em etapas nas quais incidem sobre eles critérios de seleção e mérito. Passamos, então, a uma incursão nesses dados.

3.2.2

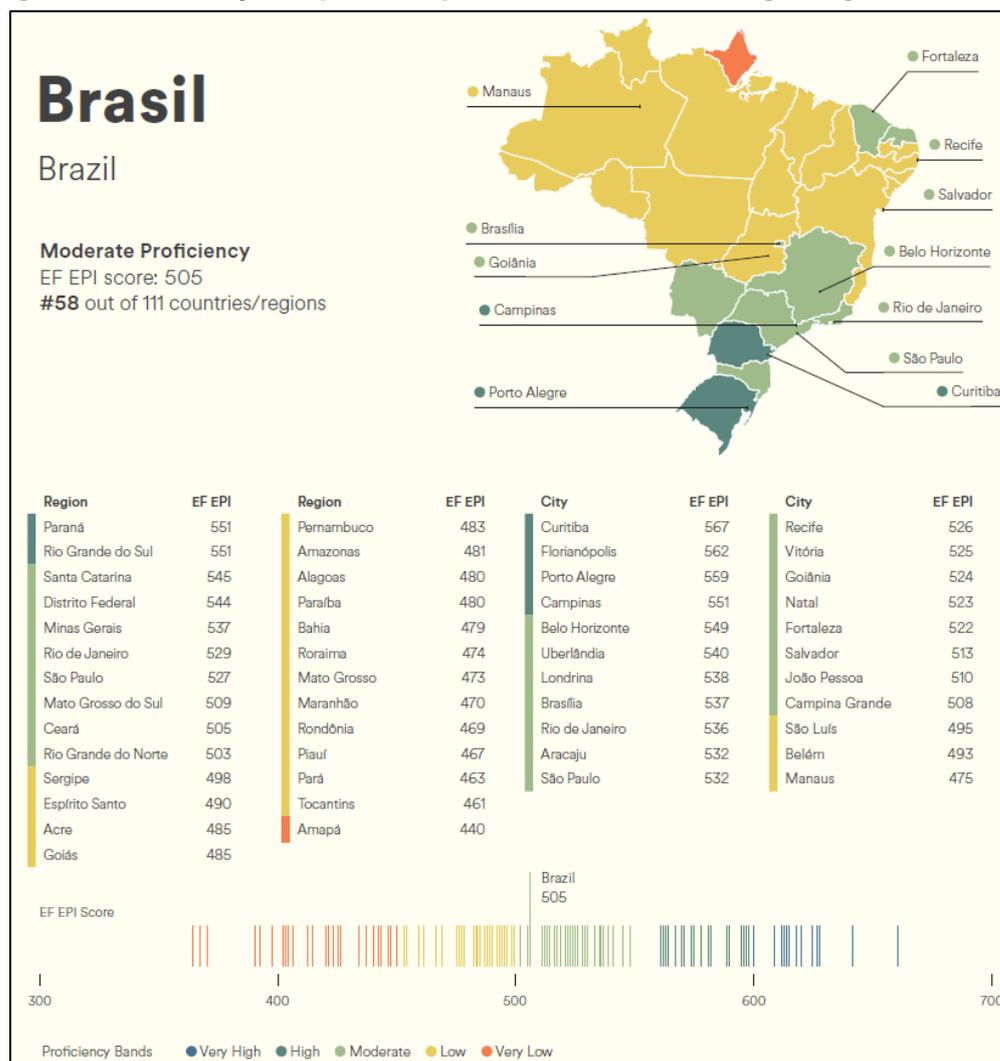
Uma contribuição ao campo: distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil e suas desigualdades

As estimativas mais gerais relativas ao conhecimento de língua inglesa no Brasil, em comparação com outros países do mundo e da América Latina, tendem a apontar para um quantitativo reduzido de usuários do idioma, e um baixo nível médio de proficiência. Segundo estimativas apresentadas em Crystal (2018, p. 116) cerca de 6% da população brasileira teria algum domínio do idioma, percentual próximo ao de 5,1% encontrado em pesquisa realizada pelo *British Council* (2014, p. 7) com grupos pertencentes à classe média no país, contemplando todas as suas regiões. Quanto à proficiência autodeclarada na pesquisa, o relatório indicou que 47% dos respondentes consideram seu conhecimento como sendo de nível “básico”, 32% o julgam intermediário, 16% o percebem como avançado, e 5% não souberam responder. Considerando um índice mais objetivo – embora menos representativo

– como o EF EPI, cabe destacar a progressiva melhora do país nas três últimas edições do teste, e sua inserção inédita na faixa “moderada”⁴³ em 2022.

Para além do nível médio, no entanto, são as diferenças distributivas desse conhecimento que tendem a chamar maior atenção no caso do Brasil. Uma dessas dimensões (a espacial) é visível no próprio mapa disponibilizado pelo último relatório EF EPI 2022 – *Regional Fact Sheet*, reproduzido abaixo.

Figura 11: Distribuição espacial da proficiência média em língua inglesa no Brasil



Fonte: EF EPI 2022 Regional Fact Sheet⁴⁴

Um olhar inicial sobre o mapa desperta atenção para possíveis associações existentes entre a distribuição desse conhecimento e desigualdades educacionais

⁴³ De 2011 a 2021, a proficiência média no Brasil foi classificada como “baixa” em todas as edições à exceção de 2012, quando esteve “muito baixa”. Um comparativo entre Brasil e a Argentina, segundo classificações no EF EPI no período de 2011 a 2019, pode ser encontrado em Oliveira e Bueno (2019).

⁴⁴ Disponível em <<https://www.ef.com.br/epi/regions/latin-america/brazil/>> Acesso em: 06 jan. 2023.

mais amplas e persistentes no país, como as regionais. Além disso, de forma similar ao que acontece em nível global, a proficiência em língua inglesa parece estar concentrada em regiões com maiores indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano (como o Sul e Sudeste, com exceções importantes no Nordeste).

Para investigar melhor a possibilidade de que a disparidade no domínio de língua inglesa esteja acrescentando mais uma camada ao complexo processo de reprodução de desigualdades educacionais e sociais no Brasil, revisamos um conjunto de estudos recentes. Entre eles, o levantamento estatístico produzido por Mariani et al (2021), e divulgado pela Folha de São Paulo⁴⁵. O estudo analisou todas as questões do Enem aplicadas entre 2010 e 2019, buscando mapear aquelas em que os estudantes da rede pública foram desproporcionalmente prejudicados no que diz respeito à taxa de erros no exame. Embora o desempenho médio na prova, em geral, já seja menor em meio aos alunos da rede pública quando comparados aos da rede privada, essa diferença se torna ainda mais acentuada no caso da língua inglesa. Composto apenas 3% da totalidade do exame, as questões de inglês representaram 46% daquelas que mais prejudicam a rede pública em relação à rede privada, configurando um obstáculo entre esse aluno e a universidade. Das 50 perguntas de inglês ao longo desse período de 10 anos (cinco em cada edição), 18 tiveram viés estatístico alto e moderado contra a rede pública, conforme explicado a seguir.

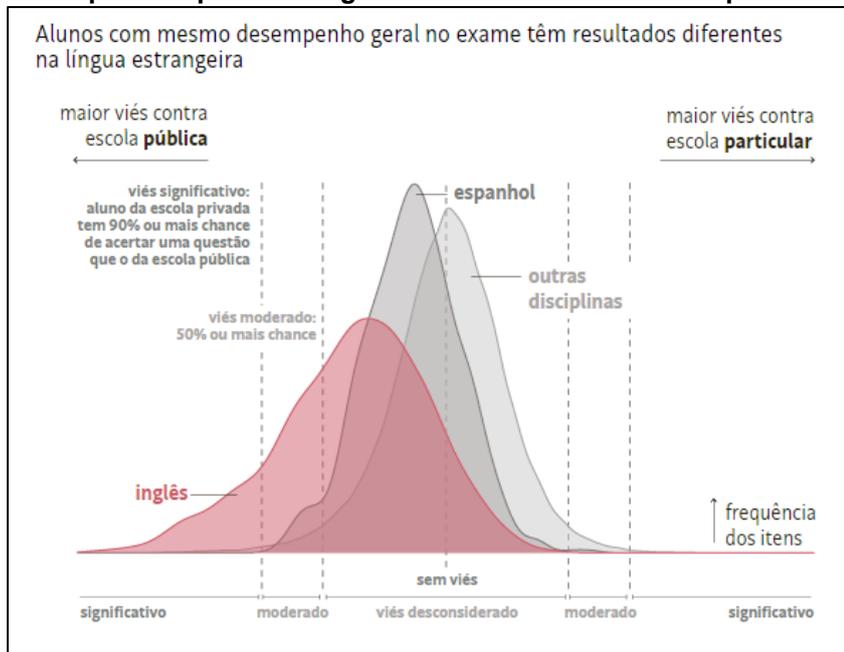
Segundo apontado na reportagem, a verificação do viés⁴⁶ se deu por meio da comparação entre estudantes das duas redes que obtiveram desempenhos semelhantes na prova como um todo, focalizando as questões que fogem a esse padrão. Foram incluídos na amostra os alunos concluintes do Ensino Médio Regular cujas escolas de origem foram informadas nos microdados, considerando as cidades com mais de mil alunos. Nesse sentido, foi possível observar que “alunos de bom desempenho nas redes pública e particular têm notas semelhantes, por exemplo, em matemática. Mas não em inglês. O mesmo acontece para todas as faixas de comparação”. As figuras a seguir representam graficamente o peso da prova de inglês contra os alunos da rede pública no Enem, no geral, e o percentual

⁴⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/02/ingles-no-enem-e-obstaculo-entre-aluno-de-escola-publica-e-a-faculdade.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

⁴⁶ Segundo a matéria, a definição do viés das questões foi feita com base nos limiares estatísticos utilizados pela *Educational Testing Service* (ETS), instituição estadunidense responsável pela aplicação do exame de certificação TOEFL e de avaliações de larga escala no país.

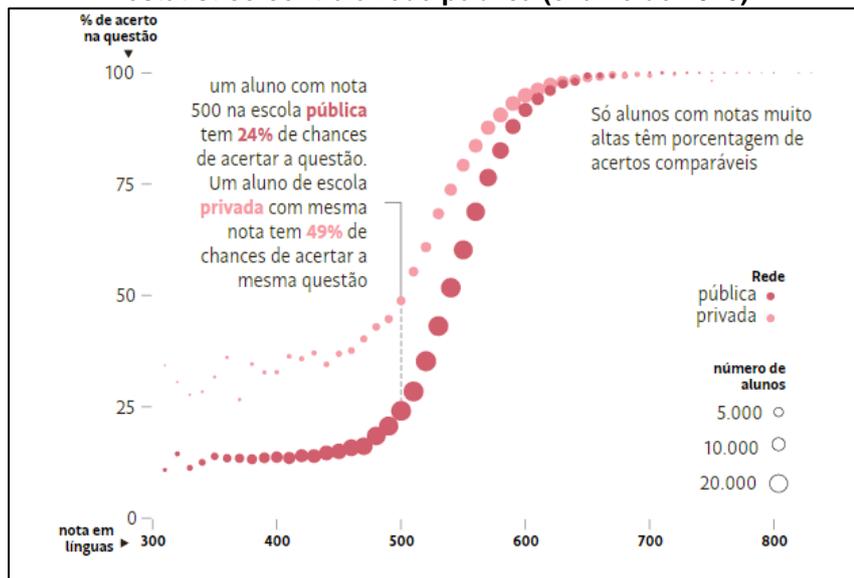
diferenciado de acertos na questão que apresentou o maior viés estatístico em desfavor do aluno da rede pública, presente na edição de 2015 do exame.

Figura 12: O peso da prova de inglês contra os alunos da rede pública no Enem



Fonte: Mariani et al, 2021

Figura 13: Percentual de acertos na questão de inglês do Enem com o maior viés estatístico contra a rede pública (exame de 2015)



Fonte: Mariani et al, 2021

O prejuízo da prova de inglês no desempenho geral dos estudantes da rede pública do Enem é ainda maior por conta da metodologia utilizada no exame, a

Teoria da Resposta ao Item (TRI)⁴⁷, que busca identificar erros ou acertos inesperados em função do perfil do/a candidato/a em cada área (os “chutes”). Uma vez que inglês e português compõem um mesmo bloco de perguntas, na área de Linguagens, um aluno que teve bom desempenho em português, mas que errou questões consideradas fáceis em inglês, pode ter sua nota geral rebaixada diante da expectativa de acertos que se tinha. Na percepção do pesquisador Ricardo Primi, especialista em avaliação e psicometria entrevistado na reportagem, esse efeito (o “Funcionamento Diferencial do Item”) é algo a ser evitado em avaliações de larga escala, a fim de não prejudicar desproporcionalmente uma determinada população.

Isso se torna especialmente significativo no caso da língua inglesa, que, nas palavras do próprio pesquisador, é uma língua que “depende muito da oportunidade [fora do ensino regular] de ter aprendido aquilo; é, de fato, uma dimensão diferente [...] Não dá para dizer que todo mundo que sabe bem português sabe inglês. Mas quando é colocado na mesma prova, assume-se que sim”. Conforme será explorado adiante, as políticas educacionais no Brasil parecem ter influenciado esse processo em certa medida, pois acabaram por condicionar o acesso à língua inglesa e/ou à qualidade da sua oferta a tais oportunidades fechadas⁴⁸.

Em uma simulação realizada pela reportagem, caso as questões de inglês fossem retiradas do exame – a principal forma de ingresso no ensino superior do país, além de estar vinculado a bolsas e financiamento estudantil em instituições privadas – os estudantes da escola pública subiriam, em média, 11 mil posições no ano de 2019, num total de 900 mil estudantes analisados. Essa situação aponta para um “dilema” trazido pela matéria: ao passo que a presença dessa disciplina no Enem sinaliza a importância do inglês em diferentes áreas, a exigência desse

⁴⁷ A Teoria de Resposta ao Item é a metodologia utilizada pelo Ministério da Educação no Exame Nacional do Ensino Médio para avaliar o desempenho do estudante no teste, que pode ser explicado pela habilidade do avaliado e pelas características dos itens (questões). Os três parâmetros segundo os quais um item é qualificado são: 1) poder de discriminação, ou seja, a capacidade de distinção entre estudantes que têm ou não a proficiência requisitada pelo item; 2) grau de dificuldade; e 3) possibilidade de acerto ao acaso (o “chute”). A Teoria pressupõe que um candidato com determinado nível de proficiência tende a acertar as questões ou itens de dificuldade menor, e errar os de dificuldade maior. Caso um padrão inverso seja observado, o acerto pode ser devido ao acaso (“chute”), e não ser contabilizado no seu desempenho final. Maiores informações podem ser encontradas em <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/389-ensino-medio-2092297298/17319-teoria-de-resposta-ao-item-avalia-habilidade-e-minimiza-o-chute>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

⁴⁸ Estas, por sua vez, permaneceram reservadas a quem dispunha de mais recursos para frequentar espaços extraescolares para aquisição desse conhecimento, escolas privadas de elite, ou, ainda, a quem poderia acessá-lo no próprio “mundo natal” (Bourdieu & Passeron, 1964).

conhecimento começa a ser vista como um entrave à ascensão das camadas populares, ainda que bem preparadas, ao ensino superior e aos melhores postos de trabalho. Cabe destacar que a população analisada no estudo é extremamente selecionada em se tratando de um país com profundas desigualdades educacionais como o Brasil: são estudantes da rede pública que acessaram e conseguiram concluir todas as etapas da escolarização básica, optaram por seguir seus estudos em nível superior, e ainda obtiveram um desempenho semelhante àquele dos estudantes da rede privada nas demais disciplinas do exame de admissão. Um atenuante a esse entrave à sua ascensão (neste caso, protagonizado pelo conhecimento de língua inglesa) é o sistema de cotas adotado por diversas instituições, que ao menos possibilita uma competição mais justa dos alunos do Ensino Médio público entre si.

A esse respeito, a reportagem faz menção a outro acontecimento recente que evidencia a distribuição desigual desse conhecimento entre a população brasileira, e o uso de medidas afirmativas para solucioná-lo. Em 2020, buscando uma maior diversidade racial em seu quadro de funcionários, a empresa Magazine Luiza abriu uma seleção exclusiva para o ingresso de candidatos negros no seu programa de *trainee* no ano seguinte e, pela primeira vez, retirou do concurso a exigência do domínio da língua inglesa e de experiências anteriores⁴⁹. Incluiu, ainda, uma bolsa de estudos de inglês entre os benefícios previstos na contratação. A medida adotada pela empresa, de suma relevância para o enfrentamento de injustiças históricas, pode ser considerada um “remédio afirmativo”, tanto de redistribuição quanto de reconhecimento, uma vez que busca “corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra” (Fraser, 2006, p. 237).

Outra iniciativa relevante nesse sentido é mencionada por Pedrosa (2018) em um relato de medidas de extensão promovidas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a fim de enfrentar o “desafio da equidade na formação de professores de línguas”. Ao explicar a origem do Projeto CEALD (Colaborações, Estratégias de Aprendizagem e Letramento Digital) em 2014, ainda em formato anterior ao que se consolidou em 2018, o autor menciona que

foi observado, através da realização de entrevistas informais e de avaliação socioeconômica, que o número elevado de reprovação e evasão, ainda nos primeiros períodos do curso de Letras-Inglês, estava relacionado ao poder

⁴⁹ Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/magalu-abre-programa-de-trainee-so-para-pessoas-negras-e-nao-exige-ingles/>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

socioeconômico baixo, sendo que muitos dos alunos desistentes não haviam frequentado cursos de idiomas ou tido aulas de inglês regular na escola. Diante dessa constatação, percebeu-se que toda essa recepção popular da Universidade de nada valeria, em vista de uma “seleção natural”, na qual os fracos no conhecimento da língua seriam sempre os primeiros a deixar o ambiente acadêmico. (Pedrosa, 2018, p. 70)

A partir desse mapeamento inicial das desigualdades que envolvem “o domínio necessário do inglês para ‘sobreviver’ à graduação” (p. 68), e que levam muitos estudantes à desistência ou troca de cursos, o projeto adotou medidas como: a solicitação de bolsas para esses estudantes em um curso de extensão da universidade voltado ao ensino de inglês (e outras línguas); a oferta de monitoria individualizada de língua inglesa; e a criação de um ambiente online com material para aperfeiçoamento linguístico. Novamente destacando a importância dessas medidas afirmativas promotoras de maior equidade que incidem sobre um público focalizado, vale refletir sobre a demanda por “remédios transformativos” a serem apresentados pelo sistema educacional. Em outras palavras, políticas mais universalistas, que busquem “corrigir os efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente” dessas desigualdades (Fraser, 2006, p. 237).

Por fim, outro conjunto de estudos cujos dados apontam para os efeitos negativos dessa desigualdade de base no acesso a oportunidades subsequentes à conclusão da escolarização básica pode ser encontrado nas publicações a respeito do Programa Ciências sem Fronteiras (CsF). Criado em 2011 pelo governo federal como parte de um projeto de internacionalização do Ensino Superior, o programa previa a concessão de mais de 100 mil bolsas para estudantes universitários brasileiros, e esteve entre os eventos recentes que mais chamaram atenção para os problemas que envolvem a oferta da língua inglesa na educação básica. O retorno compulsório de diversos estudantes ao Brasil em 2014, por conta da baixa proficiência em inglês, juntamente à preferência majoritária dada a universidades portuguesas no pleiteio de bolsas, foram amplamente divulgados em matérias jornalísticas⁵⁰. Estudos acadêmicos também se debruçaram sobre a questão,

⁵⁰*MEC manda 110 bolsistas voltarem do exterior sem estágio.* Disponível em <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-manda-110-bolsistas-voltarem-do-externo-sem-estagio,1151113>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Portugal será excluído do Ciências sem Fronteiras, diz Mercadante. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/04/portugal-sera-excluido-do-ciencia-sem-fronteiras-diz-mercadante.html>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

apontando que a falta de fluência dos estudantes, bem como a ausência de um diagnóstico prévio sobre essa situação, gerou um gasto público de R\$ 976 milhões com a oferta emergencial de cursos de idioma a serem frequentados antes e durante a vigência das bolsas (Marques, 2017). Esse tipo de “remédio” afirmativo, contudo, tampouco foi suficiente para evitar que o baixo conhecimento da língua levasse a dificuldades de aprendizagem e limitações no usufruto da experiência no exterior (Granja & Carneiro, 2021).

Para além de reforçarem a constatação mais ampla sobre o baixo nível médio de proficiência no idioma no país como um todo, outros estudos apontaram para os contornos de desigualdade que essa questão adquiriu no âmbito da política. Esta, por sua vez, se constituiu em um espaço de privilégio para jovens brancos, do sexo masculino, com maior poder aquisitivo, e provenientes de regiões mais industrializadas do país. Entre os elementos que contribuíram para a predominância desse perfil entre os bolsistas, estava justamente o impacto da proficiência em inglês na seleção por critérios de mérito (Borges, 2015).

Considerando a liderança dos países anglófonos na disputa por bolsas entre os estudantes brasileiros, Borges (2015; 2016) buscou analisar o perfil socioeconômico e linguístico daqueles que foram selecionados para realizar o intercâmbio (graduação-sanduiche) nos Estados Unidos entre 2012 e 2015, no âmbito do Programa Ciências sem Fronteiras. Diante do quantitativo total de 21.724 estudantes, a autora buscou uma amostra representativa que incluísse ao menos 608 bolsistas, e obteve uma devolutiva de 1.283 respostas. O estudo apontou um vínculo direto entre as variáveis de gênero, raça, classe e origem escolar na maior ou menor proficiência declarada em língua inglesa. Além disso, mais da metade dos estudantes da amostra afirmou ter feito curso de idioma no país antes do início das aulas do intercâmbio. Entre os 60% dos bolsistas que recorreram ao curso de imersão no exterior para aprimorar sua proficiência, havia 42% a mais de estudantes no bloco dos mais pobres (grupos 3 e 4) do que no dos mais ricos (grupos 1 e 2).

Entre as perguntas apresentadas, a autora buscou compreender o nível de proficiência dos estudantes selecionados no programa (nas habilidades de leitura, escrita e conversação), a partir de sua autodeclaração com base em uma escala de 1 a 6. O quadro a seguir ilustra a intersecção das variáveis analisadas na proficiência geral declarada pelos bolsistas, com base nas médias verificadas para cada habilidade. Quanto maior o valor (mais próximo de 6), maior é a proficiência

percebida. A análise permite afirmar que, em todas as habilidades, os homens, os brancos, os de maior renda, os que frequentaram escola privada e os não cotistas são maioria entre os bolsistas com melhor domínio (percebido) da língua inglesa.

Quadro 4: Proficiência geral em inglês autodeclarada por bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015)

| Variáveis | Médias das categorias | Significância estatística (p-value < 0.05) |
|------------------------|-----------------------|--|
| Gênero | Homens = 3.97 | Sim |
| | Mulheres = 3.71 | (p-value = 0.002) |
| Raça | Branco = 4.05 | Sim |
| | Negro = 3.52 | (p-value = 0.000) |
| Classe | Grupo 1 = 4.55 | Sim |
| | Grupo 4 = 2.94 | (p-value = 0.000) |
| Escola no ensino médio | Pública = 3.40 | Sim |
| | Privada = 4.20 | (p-value=0.000) |
| Forma de ingresso | Cotista = 3.28 | Sim |
| | Não cotista = 3.99 | (p-value = 0.000) |
| Tipo de IES | Pública = 3.91 | Não |
| | Privada = 3.72 | (p-value = 0.077) |

Fonte: Borges (2015, p. 140)

Em um segundo bloco de perguntas, Borges (2015) buscou entender em que medida esse nível de proficiência havia representado um empecilho ao cumprimento do intercâmbio, também na percepção dos bolsistas. Utilizando a mesma escala intervalar, quanto mais próximo de 1, menos o estudante considerou sua proficiência como um problema para o acompanhamento do curso. Inversamente, quanto mais próximo de 6, maior foi o impacto da dificuldade linguística no aproveitamento do intercâmbio. À exceção da categoria “raça”, todas as demais apresentaram significância estatística, de forma que os mais prejudicados pela proficiência no idioma foram os bolsistas que frequentaram escolas da rede pública no Ensino Médio, as mulheres, os cotistas, e aqueles cuja renda familiar era menor. Já em relação ao tipo de instituição frequentada no Ensino Superior, os estudantes da rede privada apontaram maiores dificuldades.

Quadro 5: Inglês como problema nas aulas do intercâmbio segundo autodeclaração de bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015)

| Variáveis | Médias das categorias | Significância estatística (p-value < 0.05) |
|------------------------|--------------------------------------|--|
| Gênero | Homens = 1.74 Mulheres = 2.05 | Sim (p-value = 0.000) |
| Raça | Branco = 1.80 Negro = 1.93 | Não (p-value = 0.082) |
| Classe | Grupo 1 = 1.69 Grupo 4 = 2.15 | Sim (p-value = 0.002) |
| Escola no ensino médio | Pública = 1.97 Privada = 1.79 | Sim (p-value=0.011) |
| Forma de ingresso | Cotista = 2.07 Não cotista = 1.82 | Sim (p-value = 0.010) |
| Tipo de IES | Pública = 1.81 Privada = 2.06 | Sim (p-value = 0.005) |

Fonte: Borges (2015, p. 143)

Por fim, um último bloco de perguntas da pesquisa que nos interessa revisitar diz respeito à principal forma pela qual os bolsistas aprenderam a língua inglesa. Nesse sentido, os cursos livres de idioma aparecem em primeira posição, com uma diferença de 30 pontos percentuais em relação ao segundo lugar: a oportunidade de frequentar um curso de imersão antes do intercâmbio no próprio país de destino. Essa oportunidade foi oferecida pelo Programa a partir de sua segunda chamada pública, como medida de enfrentamento à barreira linguística. As aulas na escola regular apareceram somente na quarta posição.

Quadro 6: Principal meio de aquisição da língua inglesa segundo autodeclaração de bolsistas brasileiros do CsF nos Estados Unidos (2012-2015)

| Onde aprendeu inglês | Frequência (f) | Percentual (%) |
|---|----------------|----------------|
| Cursos de línguas (privado) | 641 | 50,0 |
| Intercâmbio para o exterior pelo CsF | 262 | 20,4 |
| Por conta própria (autodidata) | 204 | 15,9 |
| Nas aulas da escola (pública e privada) | 92 | 7,2 |
| Intercâmbio para o exterior no ensino médio | 18 | 1,4 |
| Cursos de línguas (público) | 16 | 1,2 |
| Em curso de idiomas na internet | 14 | 1,1 |
| Outro | 36 | 2,8 |
| Total | 1283 | 100,0 |

Fonte: Borges (2015, p. 144)

A sobreposição das desigualdades na forma de aprendizagem de língua inglesa pôde ser novamente verificada a partir da análise da frequência com que as variáveis pesquisadas apareceram em cada meio elencado. Entre os bolsistas que

declararam ter aprendido inglês por conta própria, por exemplo, 56,3% cursaram o Ensino Médio em escolas públicas. Esse autodidatismo, no entanto, é percebido menos como um “dom” ou talento natural a conferir uma vantagem a esses candidatos, e mais como um recurso involuntário de sobrevivência. Em outras palavras, uma estratégia de enfrentamento à ausência de igualdade equitativa de oportunidades no acesso ao intercâmbio, gerada por um processo semelhante relativo ao acesso ao conhecimento de língua inglesa.

Os relatos reproduzidos a seguir, coletados na pesquisa de Borges (2015, p. 145-146, grifos adicionados) por meio de itens abertos do questionário aplicado, ilustram a arbitrariedade envolvida no mérito que funcionou como critério de seleção dos bolsistas, e o peso da língua inglesa na (re)produção de injustiças:

Eu me escrevi duas vezes no programa, na primeira ocasião não fui aceito pois não atingi o mínimo de proficiência em inglês exigido pelo programa. Nesta mesma ocasião outros colegas conseguiram a bolsa, sendo que suas médias acadêmicas na universidade estavam absurdamente inferiores às minhas, e abaixo da média da universidade. Consegui passar na segunda tentativa, onde estou fazendo o curso de idiomas aqui no exterior. Minhas conclusões (e opinião) é que o programa não utiliza meritocracia acadêmica para seleção de seus alunos. **Sou oriundo de escola pública, e nunca pude fazer curso de idiomas**, tudo que sei de inglês foi o que aprendi por conta própria. (homem, negro, escola pública, cotista, SP)

Eu não estudei em um curso de idioma, aprendi o que sabia de inglês, e suficiente para passar no TOEFL, sozinho [...] Porém, observo que **os alunos que cursaram aulas de idioma anteriormente chegam aqui muito mais bem preparados** e precisam se esforçar menos. Com o passar do tempo, consegui progredir, mas precisei estudar bastante. (homem, branco, escola pública, GO)

A pesquisa de Borges (2015) e suas publicações subsequentes⁵¹ mostram como a oferta e a qualidade do ensino de inglês na educação básica adquirem centralidade em um processo de (re)produção de desigualdades econômicas, raciais, regionais, e de gênero no acesso a oportunidades no Ensino Superior. Estas oportunidades, por sua vez, têm sido cada vez mais valorizadas em um contexto de internacionalização acadêmica.

O mapeamento e a revisão de dados quantitativos secundários disponíveis sobre a proficiência em inglês no Brasil nos permitem uma aproximação de resposta à primeira pergunta desta tese. Em diálogo com Rawls (2000), poderíamos argumentar que a distribuição atual do conhecimento de língua inglesa no Brasil é injusta, na medida em que:

⁵¹ Algumas dessas publicações (Borges & Afonso, 2018; Borges, 2022) contemplam amostras de bolsistas brasileiros em outros países.

- i) posições iniciais mais vantajosas (contingências sociais e econômicas) atuam como fator moralmente arbitrário na obtenção desse “bem” simbólico;
- ii) este bem, por sua vez, está implicado no acesso a outras posições vantajosas, seja no ingresso e permanência no Ensino superior, no mundo do trabalho, no meio acadêmico, ou em termos de maiores possibilidades de mobilidade e participação social.

Em outras palavras, seria possível falar em desigualdades sociais envolvendo o conhecimento de língua inglesa, uma vez que sua distribuição diferenciada gera o favorecimento dos já favorecidos. Seria possível, ainda, discutir a pertinência de ações corretivas, ou políticas redistributivas, a serem promovidas por meio de instituições sociais como a escola. Afinal, sobre essas instituições, incidem expectativas legítimas de garantia de direitos a todos, independentemente de mérito;

No entanto, conforme discutimos na seção anterior, essa dimensão do dilema *redistribuição-reconhecimento* que envolve a língua inglesa não parece estar sendo um importante foco de atenção no campo. As principais formas com que a área vem buscando enfrentar o dilema em questão parecem ser: i) a revalorização cultural crítica de identidades historicamente desprezadas e invisibilizadas no ensino-aprendizagem de língua inglesa; ii) a concessão de reconhecimento positivo a outras variedades e usos da língua para além do padrão normativo “nativo”; iii) o questionamento de ideologias linguísticas que reforçam essa hegemonia; e iv) a atribuição de valor a outros saberes construídos nas aulas de línguas na escola, para além da aquisição de proficiência em si, comumente desconsiderados quando das denúncias recorrentes de que “inglês na escola pública não funciona”. Neste último caso, ainda, é comum que se refutem as denúncias sociais relativas à ineficácia ou à baixa qualidade da oferta escolar da disciplina. Nesse sentido, critica-se a crença segundo a qual “aprender uma língua deve sempre significar, necessariamente, aprender a falá-la” (ALMEIDA, 2012, p. 346, tradução livre). Essa linha argumentativa tende a se basear no pressuposto de que o principal objetivo desse ensino no espaço escolar está associado à formação cidadã.

Essa tendência, de certo modo, vai ao encontro da perspectiva de Jordão (2004, p. 8), com quem vimos dialogando neste capítulo, para quem:

No caso do ensino da língua inglesa, [penso que] seja necessário *revermos nossos sotaques*, não desperdiçando tempo com preciosismos de pronúncia, entonação, homogeneização de variedades nacionais ou correção gramatical: o papel principal da educação pelas línguas é a oportunidade de confrontar-se com procedimentos interpretativos diferentes, que nos permitam construir um novo *habitus* a cada confronto com possibilidades interpretativas variadas. Para mim, a função da educação pelas línguas é formar alunos e professores para o exercício ativo da cidadania, local e global, para a participação política informada, para a atuação efetiva nos rumos das sociedades em nível mundial, mas também e principalmente, local.

O que ainda resta compreender é o papel desempenhado pela competência comunicativa em si, a ser garantida aos estudantes, para que possam efetivamente “confrontar-se com procedimentos interpretativos diferentes” e participar de forma mais ativa e crítica enquanto cidadãos. Faltam, em outras palavras, definições precisas sobre como esses objetivos incontestavelmente relevantes, porém amplos ou ambíguos (Matland, 1995), são concretizados em políticas públicas educacionais que também atentem à equidade na distribuição desse conhecimento.

Por último, cabe atentar para a medida em que o “silenciamento do nosso sistema educacional sobre os resultados dos índices de proficiência da Língua Inglesa no Brasil” (Oliveira & Bueno, 2021, p. 13) encontram sustentação e certo grau de legitimação em meio a alguns posicionamentos do campo. Estes, por vezes, apresentam esse construto de forma genérica e como algo supérfluo, numa (contestável) dicotomia com o objetivo mais nobre de formação crítico-reflexiva:

[...] a maioria dos professores não entende os diferentes papéis que o ensino de língua inglesa desempenha em cada um dos contextos mencionados acima. Isto é, enquanto nos **cursos de língua privados** o que está sendo vendido e comprado é **meramente a proficiência linguística** , nas **escolas regulares** , esse ensino deve contribuir para a educação dos estudantes como um todo, então a preocupação nesse contexto tem mais a ver com o desenvolvimento de **cidadãos críticos e responsáveis** , do que com a promoção de uma **proficiência na língua em si** . Em outras palavras, enquanto nos cursos de línguas os professores podem atuar como **instrutores** , nas escolas, tanto privadas quanto públicas, eles devem atuar como **educadores** (Assis-Peterson, 2003). No entanto, como há pouca reflexão sobre essas questões, diversos professores têm insistido em tentar reproduzir, nas escolas, práticas que são típicas dos métodos adotados nos cursos de línguas. Os resultados, até então, estão aquém do aceitável. (Almeida, 2016, p. 3, tradução livre, grifos adicionados)

A adoção de práticas anteriormente restritas aos cursos de línguas a fim de garantir aos estudantes a proficiência no idioma também no contexto de escola regular tem sido cada vez mais comum na rede privada (Marini, 2018). Há, de certo, espaço para debate sobre o quanto os resultados têm estado aquém (ou além) do aceitável com base na empiria disponível. Ainda assim, o consenso crescente em

torno do desenvolvimento dessa competência como um direito de aprendizagem a ser garantido aos estudantes que acessam essa rede não pode ser desconsiderado. Ao menos, não em uma perspectiva que focaliza desigualdades sociais mais amplas.

De todo modo, o diálogo com o campo acadêmico se faz importante não apenas por conta de sua influência e participação legítima na elaboração de políticas em nível nacional (a exemplo dos PCNs e da BNCC), mas também diante do papel que as universidades assumem em determinados contextos subnacionais. Esse é o caso, por exemplo, da rede pública municipal do Rio de Janeiro, que tem um histórico de parcerias com essas instituições para a construção de capacidades na implementação de políticas educacionais voltadas ao ensino de inglês.

Na próxima seção, buscaremos compreender como o problema do ensino de línguas/língua inglesa foi construído na trajetória das políticas públicas educacionais no país, e sua possível influência na produção dos resultados desiguais apresentados nesta seção. Nesse processo, a estrutura básica da sociedade – por meio de uma de suas principais instituições garantidoras de direitos, a escola pública – por vezes incorporou as arbitrariedades encontradas nela própria ao definir os critérios de distribuição desse bem simbólico. À luz do raciocínio de Rawls (2000, p. 109), ao resignar-se a essas contingências, a instituição escolar acabou por utilizá-las como base de referência para o confinamento do conhecimento de língua inglesa em grupos sociais mais ou menos fechados ou privilegiados. Dessa forma, acabou por facilitar um processo de reprodução de desigualdades, similar àquele produzido pela própria lógica da meritocracia.

Em outras palavras, argumentamos que os princípios de justiça que embasaram as políticas públicas para o ensino de línguas em âmbito nacional influenciaram diretamente o grau de ambiguidade de suas diretrizes. Estas, por sua vez, estabeleceram contextos de implementação de caráter experimental para os níveis subnacionais. Tais contextos, aliados às frágeis capacidades estatais em diversas localidades (cujo fortalecimento acabou sendo pouco induzido pelas próprias políticas), concorreram para que apenas alguns alunos fossem considerados “merecedores” da aprendizagem de língua inglesa. A seguir, buscaremos explorar melhor esta linha argumentativa.

3.3.

A trajetória de políticas de ensino de línguas estrangeiras no Brasil: princípios de justiça e contextos de implementação estabelecidos

Como discutido na fundamentação teórica, a perspectiva de justiça de John Rawls (2000) diz respeito à estrutura básica das sociedades modernas e à forma como ela distribui direitos, deveres, poder, oportunidades, riqueza e renda aos grupos que dela fazem parte. Em diálogo com Ribeiro et al. (2019), compreendemos, ainda, que as políticas públicas são o meio legítimo de estabelecer as formas pelas quais esses bens e direitos chegam até os cidadãos. Ainda, que tais políticas são originadas a partir de acordos prévios (historicamente construídos) sobre quais são os bens valorizados que necessitam de critérios justos de distribuição. Em uma perspectiva de equidade, uma distribuição justa é aquela capaz de abstrair elementos contingentes relativos aos indivíduos e suas posições sociais, de forma a promover o benefício de todos, sobretudo dos menos favorecidos.

De fato, o estabelecimento legal de direitos é apenas o primeiro passo para que as demandas da população sejam efetivamente atendidas, o que depende da concretização dessas normativas em serviços públicos entregues cotidianamente aos cidadãos. Conforme uma agenda recente de pesquisas no Brasil vem buscando mostrar (Pires, 2019), muitas vezes é justamente durante a concretização dessas políticas sociais voltadas à garantia de direitos, que injustiças são (re)produzidas e desigualdades materiais e simbólicas são perpetradas.

Já no caso das políticas educacionais voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no Brasil, poderíamos argumentar que processos de (re)produção de desigualdades ou injustiças por vezes remontam ao próprio estágio inicial de normatização desse bem simbólico como um direito⁵² – ou seja, à agenda e formulação, não estando restritos ao momento da implementação. Ao investigar a trajetória dessas políticas no país, é possível observar que, a partir do momento em que o acesso aos estudos pós-primários passou a ser ampliado sob a perspectiva de

⁵² A discussão sobre políticas linguísticas voltadas para línguas indígenas e/ou minoritárias, e para o reconhecimento da identidade e da cultura de povos originários, por exemplo, adquire contornos específicos e distintos daqueles que serão abordados nesta tese. Nesse caso, cabe destacar a luta dos povos indígenas pela legitimação de suas línguas maternas como meio de instrução no ambiente escolar a fim de resgatar sua identidade étnica, e a importante conquista vivenciada nesse sentido à época da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da criação da LDB de 1996. Uma discussão mais aprofundada pode ser encontrada em Cunha (2008) – que mostra, de qualquer forma, como a conquista de direitos linguísticos é recente no Brasil.

um direito universal, as diretrizes que buscaram regular o ensino (ou a redistribuição) de línguas estrangeiras no sistema escolar público tomaram como base as arbitrariedades já existentes na distribuição prévia das oportunidades de acesso a esse conhecimento. Dessa forma, dificultaram a indução de mudanças e favoreceram a manutenção de sua concentração em pequenos grupos de privilégio. Em outras palavras, um fator que chama atenção na análise das origens das desigualdades relacionadas ao conhecimento de línguas estrangeiras no país é que o movimento de expansão educacional verificado a partir da década de 1960 foi acompanhado de uma progressiva contenção no acesso a essas línguas enquanto componentes curriculares da educação básica.

Uma análise histórica mais detalhada desse processo extrapola nosso objetivo. De todo modo, para melhor compreender os contornos dessa trajetória, cabe contextualizar brevemente a proposta dual (e desigual) de ensino que esteve no cerne do desenvolvimento do sistema educacional brasileiro. Neste, “a instrução primária pretendia cumprir um papel civilizador e a instrução secundária se destinaria a formar a elite ilustre e ilustrada” (Nunes, 2000, p. 39).

Uma breve contextualização da trajetória do ensino de línguas estrangeiras

Em meio a um cenário de ilustração das elites, o ensino de línguas estrangeiras modernas na escola – que se inicia de forma mais sistemática no Brasil com a criação do Colégio Pedro II em 1837 – dispunha de forte prestígio (Paiva, 2003). De fato, a centralidade que assumia nos currículos escolares dos poucos que frequentavam a escola no período imperial era tamanha, que o ensino nas diversas escolas secundárias das províncias “limitava-se, lá por volta de 1870, ao estudo das línguas modernas mais usuais e línguas mortas; as noções de Física, Química e outras praticamente não eram ensinadas” (Nunes, 2000, p. 43-44).

Mesmo durante a República, o prestígio das línguas modernas no currículo foi mantido, e até mesmo ampliado⁵³. Além disso, reformas educacionais como a Francisco Campos (1931) apresentaram esforços de maior especificação do conteúdo e dos objetivos de todas as disciplinas que compunham os programas do

⁵³ Como aponta Paiva (2003), com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública após a Revolução de 1930, a carga horária dedicada ao estudo das línguas estrangeiras modernas na escola passou a ser de dezessete horas semanais – nove para o francês, e oito para o inglês.

curso fundamental, dentre as quais estavam as línguas vivas ensinadas à época (francês, inglês e alemão⁵⁴). Nesse sentido, pela primeira vez, uma lei definiu até mesmo a forma como tais línguas deveriam ser ensinadas, isto é, pelo chamado *Método Direto*, que buscava combater o trabalho exaustivo com gramática e tradução, e capacitar o aprendiz a usar o idioma para fins de comunicação oral. Essa mesma orientação se manteve na Reforma Capanema iniciada em 1942, que ficou conhecida como a “Era de Ouro” no ensino de línguas estrangeiras. Para além da reafirmação do Método Direto, houve uma nova ampliação da carga horária dedicada às línguas, e tanto o inglês quanto o francês foram estabelecidos como obrigatórios no primeiro e segundo ciclos do ensino secundário (ginásio e clássico/científico), juntamente com outras línguas clássicas (latim, grego) ou modernas (espanhol) a depender do curso (Chagas, 1967; Gomes, 2016).

De fato, diversos autores mencionam as dificuldades de implementação de uma revolução metodológica ambiciosa no ensino das línguas vivas à época das duas reformas em questão, de forma que as práticas de gramática e tradução pareciam se manter no nível local (Oliveira & Cardoso, 2009). De todo modo, poderíamos sugerir que esses movimentos reformistas anteriores ao período de maior democratização da escolarização no Brasil privilegiaram uma menor ambiguidade (Matland, 1995) no ensino de línguas, tanto em relação aos fins (quais línguas ensinar e o quê ensinar) e meios (como ensiná-las).

Apesar dos desafios envolvendo a implementação dessas normativas, a observação desses movimentos permite constatar que, durante um período em que o ensino secundário era *quantitativamente restrito* e reservado à preparação das elites, seu currículo era *qualitativamente diferente*. O primeiro fator pode ser ilustrado por um dado apresentado em Schwartzman et al. (2000, p. 206), segundo o qual, em 1939, 530 dos 629 estabelecimentos de ensino secundário existentes no Brasil eram particulares. Além disso, o ingresso nesse segmento estava condicionado à aprovação em exames admissionais, que, como apontado por Nunes (2000, p. 45), funcionavam como “uma espécie de senha para ascensão social”. A possibilidade de fracasso nas provas, diante da não divulgação e da variação de seus

⁵⁴ As línguas inglesa e alemã não foram detalhadas nos programas expedidos pela portaria de 30 de junho de 1931. No entanto, havia a orientação para que todos os procedimentos listados para o ensino de língua francesa fossem também aplicados a elas (Gomes, 2016).

programas entre as escolas, levava à disseminação de cursos preparatórios privados, dificultando ainda mais o acesso das camadas populares a esse segmento. Tal seletividade, por sua vez, era formalmente prevista e legitimada, sendo oportuno lembrar que a Reforma Capanema (1942) reafirmou o objetivo dos estudos pós-primários com a “preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação”, considerando a necessidade de correspondência entre o sistema educacional e a divisão socioeconômica do trabalho.

Já em relação ao segundo fator, a ênfase atribuída ao ensino de línguas estrangeiras (as quais assumiam um traço de distinção social e erudição⁵⁵) se destaca justamente como um ponto que diferenciava qualitativamente os currículos escolares daquele período em relação aos que passaram a vigorar após a massificação do sistema escolar. Trata-se de um enfoque evidenciado pelo próprio Plano Nacional de Educação da época, que detalhava a quantidade de horas semanais para o ensino das disciplinas ao longo dos sete anos de ensino secundário:

Ao final do curso, o aluno teria um total de 26 horas semanais de latim, 25 de português, 24 de matemática, e 29 de outras línguas; 33 horas de física, química, história natural e desenho; 16 horas de geografia e história; e oito horas de filosofia. Em outras palavras: **das horas, mais da metade estava destinada às línguas.** (Schwartzman et al., 2000, p. 201, grifo adicionado)

É bastante significativo, portanto, que um marco importante no processo de democratização educacional no Brasil – a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, considerada nossa maior lei de equivalência⁵⁶ – tenha coincidido com a retirada de obrigatoriedade do ensino de línguas estrangeiras no nível médio. A partir de então, sua inclusão nos currículos dessa etapa se tornou opcional e

⁵⁵ Conforme compreensão do Conselho Britânico em 1976, o conhecimento de língua estrangeira no Brasil era visto como uma “realização elegante e um símbolo de status social” (Moita Lopes, 1996, p. 128).

⁵⁶ Conforme explorado por Nunes (2000, p. 53), até a década de 1960, havia uma diferença significativa entre o ensino secundário (essencialmente humanístico e clássico), que dava acesso ao ensino superior, e outras formas de ensino médio. As alternativas para aqueles que não passavam nos exames de admissão (o ensino industrial, agrícola ou comercial) preparavam as massas para o trabalho, e eram considerados ensinos de “segunda classe”, sobre os quais havia poucas exigências, inclusive quanto à qualificação dos professores que neles lecionavam. Mecanismos paliativos de reorganização do Ensino Médio surgiram na década de 1950, por meio das Leis de Equivalência, que buscavam abrir a possibilidade de transferência de alunos de um tipo de ensino a outro, ou de um ciclo de estudos a outro, mediante a prestação de exames de adaptação ou de complementação, respectivamente. A LDB de 1961 foi considerada a principal lei de equivalência até então, na medida em que permitia que concluintes de nível médio de todos os tipos pudessem prestar vestibular para qualquer curso superior sem necessidade de complementação.

dependente do parecer dos estados, cujas condições para garantir sua efetivação nos programas escolares eram distintas. Além de ter promovido uma descentralização do ensino de línguas, a LDB de 1961 não fez qualquer alusão a métodos ou abordagens a serem privilegiadas nesse sentido. Eventuais menções feitas em textos legislativos passaram a ser caracterizadas por um alto nível de ambiguidade, sem definições quanto às línguas a serem ensinadas, aos aspectos a serem enfocados em seu ensino, e/ou à forma como deveria ocorrer. Como afirmam Quevedo-Camargo & Silva (2017), a retirada de obrigatoriedade representou um retrocesso para o campo, e “na prática, o ensino de línguas estrangeiras nas escolas ficou à deriva”.

Um movimento semelhante ocorreu com a nova legislação de 1971, que expandiu ainda mais o acesso à educação pós-primária ao eliminar o exame de admissão ao secundário, e aumentar a obrigatoriedade escolar para oito anos. A lei promoveu uma distinção entre 1º e 2º graus (que posteriormente viriam a serem chamados de Ensino Fundamental e Médio), e introduziu em seus currículos um núcleo comum, abarcando as disciplinas de Comunicação e Expressão, Estudos Sociais e Ciências. Em Comunicação e Expressão, no entanto, o único conteúdo definido como obrigatório continuou sendo a língua portuguesa, recomendando-se “a título de acréscimo” a inclusão de uma Língua Estrangeira Moderna, quando o estabelecimento tivesse “condições para ministrá-la com eficiência”. Sem definir precisamente quais seriam essas condições, o Parecer n. 853 de 12 de novembro de 1971 deixa claro que sua inserção como mera recomendação se justificava pela ineficácia percebida de seu ensino:

Não subestimamos a importância crescente que assumem os idiomas no mundo de hoje, que se apequena, mas também não ignoramos a circunstância de que, **na maioria de nossas escolas, o seu ensino é feito sem um mínimo de eficácia**. Para sublinhar aquela importância, indicamos expressamente a “língua estrangeira moderna” e, para levar em conta esta realidade, fizêmo-la a título de **recomendação, não de obrigatoriedade**, e sob as **condições de autenticidade** que se impõem. (Brasil, 1971, grifos adicionados)

O trecho do parecer acima evidencia um movimento que passa a se repetir em outros documentos oficiais posteriormente publicados no Brasil: a aprendizagem de línguas estrangeiras ou adicionais na escola – após a democratização de seu acesso para as camadas populares – tem sua dimensão de *direito* enfraquecida no próprio discurso oficial das políticas, que as compreendem como um benefício extra a ser feito quando/se possível. Os textos legislativos, representando a “voz do Estado”, não apresentam reservas ao atestar a baixa

eficácia desse ensino nas escolas que constituem sua própria responsabilidade, comumente resultante da oferta insuficiente de condições para tanto. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, reconhecem a importância crescente desse conhecimento, o que acaba por configurar uma espécie de ‘confissão de culpa’ no que diz respeito à garantia de direitos e à (re)distribuição de bens valorizados. À constatação da ineficácia do ensino, seguiu-se como solução a desobrigação da oferta da disciplina, em vez de políticas públicas que buscassem reparar o problema. Seguindo o mesmo raciocínio, o trecho do parecer permite concluir que, se o ensino das demais disciplinas também estivesse se mostrando ineficaz, sua inclusão nos currículos poderia assumir o caráter de simples acréscimo.

A retirada de obrigatoriedade da língua estrangeira no currículo escolar desencorajou o desenvolvimento de políticas voltadas para o seu ensino, e levou a uma diminuição radical da carga horária destinada à disciplina, com a consequente queda de prestígio quando comparada às outras⁵⁷. Conforme pontua Siqueira (2011, p. 130), a progressiva desvalorização da escola pública após sua massificação provocou semelhante desvalorização das línguas estrangeiras. Dessa forma, abriu “um flanco atraente e lucrativo para os institutos de línguas e franquias levarem a cabo a tarefa de perpetuar tal discrepância, elitizando cada vez mais o ensino de línguas, certamente às custas da exclusão da maioria da população brasileira”.

Segundo Paiva (2003, p. 56), com pouco tempo disponível para seu aprendizado, salas com muitos alunos, formação insuficiente e abordagens focadas em leitura e análise gramatical, foi-se progressivamente retirando da escola o papel de instituição privilegiada na promoção de ensino de línguas. Por outro lado, as elites e as camadas médias com maiores possibilidades de investimento não se privaram de sua aprendizagem. O que se passou a observar, nas décadas que se sucederam a esse esvaziamento de políticas públicas, foi “uma explosão de cursos particulares de inglês⁵⁸, com a intensificação do senso comum de que não se aprende língua estrangeira nas escolas regulares”. O papel que os cursos de idiomas assumiram no Brasil como o principal *locus* de aprendizagem de línguas, ao menos

⁵⁷ Segundo Leffa (1999), em diversas instituições, a oferta da disciplina comumente se restringia ao 2º grau, e se resumia a uma aula por semana, por vezes, somente durante um ano. Em 1976, a obrigatoriedade do ensino de língua estrangeira foi retomada no 2º grau, ao passo que sua inclusão no 1º grau permaneceu como recomendação “onde as condições indicassem e permitissem”.

⁵⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Franquias, em 2012, havia mais de 6.215 estabelecimentos de ensino de inglês no país, pertencentes a mais de 70 escolas de idioma (EF, 2013, p. 12)

há até pouco tempo, se reflete nos relatos e nos dados apresentados na seção anterior. Estes, como visto, apontam para a situação de desvantagem vivenciada por diversos estudantes (no acesso ao Ensino Superior, no mundo do trabalho, ou em programas de mobilidade acadêmica) que não tiveram a oportunidade de frequentar esses espaços.

A apresentação sintética do percurso traçado pelo ensino de línguas no Brasil até este ponto sugere que a distribuição desse bem simbólico assumia certa inclinação aristocrática no país. Nesse sentido, apenas um seleto grupo, ao qual se atribuía a incumbência de “conduzir a nação”, foi tido como merecedor de acessá-lo “em abundância”, por meio da oferta de diversas línguas no currículo escolar. Estas, por sua vez, se mantiveram como um marcador social na medida em que o próprio acesso à escola era restrito. A partir da expansão educacional, e à luz da teoria de Rawls (2000), é possível notar que a estrutura básica da sociedade, mesmo quando alvo de reestruturações, incorporou diversas arbitrariedades nela previamente existentes (como as “condições de autenticidade” da escola pública). Esse processo contribuiu para que determinados bens, como o conhecimento de línguas estrangeiras, ficassem confinados em grupos de privilégio fechados. Por meio do esvaziamento de suas políticas e de diretrizes como a apresentada no Parecer n. 853/1971, o Estado transmitia explicitamente a mensagem de que não havia – ou não deveria haver – uma *expectativa legítima* de aprendizagem de línguas nas escolas, sobretudo no sistema público. Naturalizavam-se, assim, as desigualdades sociais que favoreciam os mais favorecidos.

Um olhar sobre a trajetória recente: conflito, ambiguidade e (re)produção de desigualdades

O hiato de mais de vinte anos em que as línguas estrangeiras ou adicionais vigoraram preponderantemente sob o *status* de recomendação já nos aproxima da trajetória mais recente de políticas voltadas ao ensino de línguas no Brasil, no qual temos especial interesse. Este período, que abrangeu uma fase da longa ditadura militar vivenciada no país, assistiu a um marco fundamental de sua redemocratização: a promulgação da Constituição Federal em 1988 e, com ela, o estabelecimento da educação como um direito público subjetivo do cidadão, e um dever a ser compartilhado entre Estado, família e sociedade. Em seu Artigo 210, o documento previa, ainda, a fixação de “conteúdos mínimos para o ensino

fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (Brasil, 1988). Esse artigo, por sua vez, serviria como um dos pontos de partida para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que incumbiu a União de estabelecer, por meio de um regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Brasil, 1996).

Nesse período que se estende à década de 1990, foi possível observar um maior consenso no campo acadêmico no que se refere à necessidade de retomar a obrigatoriedade do ensino de línguas estrangeiras na escola básica. A esse respeito, Paiva (2003) menciona a “Carta de Florianópolis” divulgada ao final do Primeiro Encontro Nacional de Política de Ensino de Línguas, promovido pela Associação de Linguística Aplicada do Brasil (ALAB) em 1996. A carta propunha um plano emergencial para o ensino de línguas no país, e enfatizava o direito de todos os brasileiros à cidadania, a qual incluiria a aprendizagem de línguas estrangeiras em um mundo globalizado. Defendia-se, ainda, que essa aprendizagem não visava apenas a objetivos instrumentais, uma vez que integrava a formação integral dos estudantes⁵⁹.

Em diálogo com o que discutimos na seção 3.2, observamos que eventos como esse marcam a construção social do *direito a uma língua estrangeira moderna* no Brasil pós-1988. Esse direito foi, de fato, consagrado no mesmo ano em que a Carta em questão foi enviada a diversas autoridades educacionais. A nova LDB (Lei 9394/1996), em seu Artigo 26, parágrafo 5º, resgata a obrigatoriedade do ensino de pelo menos uma língua estrangeira nos anos finais do Ensino Fundamental, estabelecendo sua inclusão na parte diversificada dos currículos. Privilegia, ainda, uma maior ambiguidade na sua definição, ao indicar que a escolha da língua “ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição”.

⁵⁹ Esses múltiplos propósitos relacionados ao ensino de línguas – que assumem redações como “proficiência linguística” e “formação cidadã” – se associam, em certa medida, às perspectivas de redistribuição e reconhecimento conforme apresentadas nesta tese. Como também vem sendo discutido, esses objetivos distintos (e idealmente complementares) são muitas vezes tensionados e antagonizados.

Como explorado por Quevedo-Camargo e Silva (2017), a legislação de 1996 foi um marco na educação brasileira em diversos sentidos. Entre eles, ao retomar a relevância da Língua Estrangeira como disciplina que contribui para a formação dos educandos. Sua concisão enquanto lei, no entanto, levou à necessidade de publicação de outros documentos complementares a fim de melhor orientar o ensino proposto, a exemplo dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Ensino Fundamental e Médio e, posteriormente, as Orientações Curriculares para este último segmento. Nesses documentos, que viriam a influenciar as políticas e práticas nos contextos subnacionais, o consenso até então observado quanto à necessidade de obrigatoriedade no ensino de línguas estrangeiras cede lugar ao conflito entre diferentes perspectivas sobre a forma que esse ensino deveria assumir para tornar-se relevante no contexto das escolas públicas brasileiras.

Para melhor compreender o conflito gerado pelas orientações apresentadas nos PCNs do Ensino Fundamental – segmento em que temos maior interesse – cabe retomar duas das principais dimensões analíticas dessa categoria, segundo nossa proposta de operacionalização com base em Matland (1995): *referente* (meios e fins) e *natureza* (material e simbólica). Como explorado pelo autor, certos tipos de conflito despertado por políticas públicas poderiam ser mais facilmente contornáveis na implementação, por meio da injeção de recursos e oferta de incentivos. Esse seria o caso, principalmente, de conflitos de ordem material, relativos à ausência de condições (ou meios) ideais para que um determinado conjunto de atividades seja concretizado. Por outro lado, conflitos de natureza mais simbólica, que dizem respeito a uma incompatibilidade mais profunda de valores (geralmente referente à própria finalidade de uma política), são mais resistentes à resolução, ainda que possam ser amenizados na implementação.

Podemos dizer que a redação dos PCNs de Ensino Fundamental para as Línguas Estrangeiras, publicados em 1998, despertaram os dois tipos de conflito no campo acadêmico (que produzia conhecimento sobre a temática, e que participou de sua formulação), podendo ser também vivenciados na implementação de propostas locais voltadas ao ensino de línguas. Na tentativa de definir a forma que essa disciplina deveria assumir para tornar-se significativa no contexto escolar, o texto estabelece a *leitura* como foco de ensino, justificando-a de diferentes modos. Para além do princípio de base adotado – segundo qual, no Brasil, a oportunidade de uso das línguas como meio de comunicação oral seria restrita –, a priorização da

leitura remeteria às limitações impostas pelas condições encontradas no ambiente escolar:

A leitura atende, por um lado, às **necessidades da educação formal**, e, por outro, é a **habilidade que o aluno pode usar em seu contexto social imediato**. [...] Deve-se considerar também o fato de que as **condições** na sala de aula da maioria das escolas brasileiras (carga horária reduzida, classes superlotadas, pouco domínio das habilidades orais por parte da maioria dos professores, material didático reduzido ao giz e livro didático etc.) podem inviabilizar o ensino das quatro habilidades comunicativas. Assim, o foco na leitura pode ser justificado em termos da **função social das LEs no país** e, também, em termos dos **objetivos realizáveis tendo em vista as condições existentes**. (Brasil, 1998, p. 20-21 grifos adicionados)

Em primeiro lugar, no que se refere à dimensão *material* do conflito em tela (a ausência de *meios* adequados para efetivar uma proposta que seria ideal, ou de melhor qualidade), é possível notar no trecho acima a reincidência de um discurso semelhante àquele adotado no Parecer 853/71. Observa-se novamente que documentos oficiais – os quais, a rigor, representariam o projeto educacional defendido pelo Estado, aquilo que “deve ser feito” – assumem a linguagem do que “acaba sendo feito”, diante das condições insuficientes ofertadas pelo próprio Estado, que então incorpora e induz à reprodução de desigualdades prévias. Nesse sentido, a realidade (infra)estrutural efetivamente desafiadora vivenciada por muitas escolas, que conforma um obstáculo concreto para o ensino das quatro habilidades comunicativas, deixa de ser vista enquanto falha a ser superada e passa a ser normalizada por esses documentos. As orientações oficiais permitem, portanto, uma interpretação segundo a qual o direito à aprendizagem de línguas pelos estudantes das escolas públicas deveria se adequar às condições oferecidas, e não o contrário. Até a recente homologação da BNCC, os PCNs constituíam um dos principais instrumentos da esfera federal a induzir a atuação das secretarias estaduais e municipais de educação em termos de currículo. Nesse sentido, pode-se dizer que estes órgãos vinham encontrando pouco incentivo para oferecer o ensino das diferentes habilidades linguísticas nas escolas, promovendo a adequação das condições locais para tanto. Sabe-se que o discurso oficial não garante, por si só, a implementação de programas e a efetivação de direitos na prática. No entanto, sem esse tipo de respaldo, a garantia de direitos torna-se ainda mais desafiadora.

Em segundo lugar, e para além da dimensão material de um conflito que poderia ser mais diretamente administrável por meio da injeção de recursos, a linha argumentativa apresentada pelos PCNs revela uma disputa *simbólica* importante

sobre a finalidade e a relevância atribuídas ao ensino de línguas estrangeiras nas escolas públicas. Trata-se de um foco no *local* próximo àquele que sustenta as argumentações contrárias a qualquer tentativa de definição em nível macro de conhecimentos que sejam direitos de aprendizagem essenciais a todos os estudantes – o que poderíamos compreender como mais uma manifestação do embate entre os princípios de justiça como (re)distribuição e reconhecimento.

Ao justificar o foco na leitura com base no que consideram ser a função social das línguas estrangeiras no país, os PCNs elegem o contexto social imediato dos estudantes como o principal parâmetro para determinar a relevância de determinado conhecimento para eles. Conforme elaborado por Young (2013), a pergunta que orienta essa escolha parece ser mais próxima a “que sentido esse conhecimento tem para os alunos”, e menos “que sentidos podem se abrir para os alunos a partir desse conhecimento”. Segundo o documento, na seção intitulada “A justificativa social para a inclusão de Língua Estrangeira no Ensino Fundamental”, esta explicação é elaborada da seguinte forma:

No Brasil, tomando-se como exceção o caso do espanhol, principalmente nos contextos de fronteiras nacionais, e o de algumas línguas nos espaços das comunidades de imigrantes (polonês, alemão, italiano etc.) e de grupos nativos, **somente uma pequena parcela da população tem a oportunidade de usar línguas estrangeiras como instrumento de comunicação oral**, dentro ou fora do país. [...] Desse modo, considerar o desenvolvimento de habilidades orais como central no ensino de Língua Estrangeira no Brasil **não leva em conta o critério da relevância social para a sua aprendizagem**. (Brasil, 1998, p. 20, grifos adicionados)

Se realizarmos uma leitura dos trechos grifados sob uma perspectiva de justiça como redistribuição, poderíamos concordar que – ao afirmar que somente uma pequena parcela da população tinha a oportunidade de exercitar a oralidade em línguas estrangeiras – o documento partia de um diagnóstico relativamente acurado da situação em tela. Esta, por sua vez, seria compreendida como um *problema*, diante da desigualdade de oportunidades que historicamente marca o país. No entanto, ao orientar um enfoque de intervenção ou solução desse problema baseado nas possibilidades da realidade imediata, o discurso oficial acabou por transformar o diagnóstico em um possível prognóstico, num movimento que potencializa as chances de reprodução de desigualdades. Em outras palavras, se o ensino da oralidade não deveria ser central porque não havia oportunidade de uso, tampouco haveria oportunidade futura de uso, porque essa habilidade não necessariamente seria desenvolvida. Dessa forma, as diretrizes acabavam por reforçar, ainda que não

intencionalmente, o *status* de distinção social associado ao conhecimento de línguas estrangeiras, mantendo-o como um privilégio de poucos, cujo alcance a posições vantajosas permaneceria inalterado. Ao contrário de uma perspectiva de equidade e do que propõe o princípio da diferença (Rawls, 2000), ordenou-se ou permitiu-se a ordenação da estrutura básica de direitos de modo que as contingências sociais trabalhassem para o bem dos mais favorecidos, e não o oposto.

É possível refletir, ainda, sobre potenciais manifestações desse “efeito pigmaleão” (Rosenthal & Jacobson, 1968) na formulação e implementação de políticas educacionais em contextos subnacionais. Nesse sentido, ao condicionar a relevância social das línguas estrangeiras ao contexto local imediato dos estudantes, o documento poderia reforçar certo tipo de expectativa que determinados agentes implementadores apresentam sobre os alunos e sua trajetória escolar que, por vezes, se aproximam daquelas que muitos deles próprios trazem. Por um lado, estando suscetíveis aos fortes condicionantes da desigualdade social, é possível que um conjunto de alunos pertencentes às camadas populares apresentem baixas expectativas em relação à escola e sua aprendizagem, que não raramente traduzem a internalização das chances de sucesso efetivamente observadas (Bourdieu, 2015). Por outro lado, cabe atentar para o risco que a compreensão dessa perspectiva socialmente condicionada ceda lugar à sua legitimação e reprodução por parte das elites dirigentes do sistema educacional público, a quem cabe interferir sobre esse cenário de desigualdades. As palavras de um dos gestores entrevistados em um estudo publicado pelo British Council (2015) sobre o ensino de inglês na escola pública brasileira suscitam essa possibilidade dupla de leitura – até que ponto o agente demonstra compreensão do ponto de vista do público atendido, e até que ponto parece adotá-lo como perspectiva própria:

Muitos alunos vão para a escola porque não têm o que comer em casa. O fato deles terminarem a escola já é uma vitória, do ponto de vista deles e da família. Ele vai aprender inglês para quê, se ele vai puxar uma carroça, vai vender bala? A perspectiva de futuro desses meninos é quase zero. (British Council, 2015, p.18 – Entrevista com gestor público)

Em suma, a leitura da proposta dos PCNs com base em uma perspectiva de justiça como redistribuição teria levado à onda de críticas que o documento recebeu, apontando seu potencial de reprodução de desigualdades ou injustiças distributivas. Para Borges (2018, p. 66), por exemplo, a lógica adotada pela política (juntamente à ausência de definições específicas sobre determinadas línguas, como a inglesa)

comporia parte importante das razões pelas quais grupos menos privilegiados viriam a enfrentar, nas décadas seguintes, dificuldades significativamente maiores no acesso a programas de mobilidade estudantil no ensino superior. Segundo a autora, ao não valorizar a oralidade como uma competência relevante socialmente, as políticas linguísticas brasileiras teriam sido injustas com as camadas populares, que só contavam com a escola pública para aprender outro idioma. Nessa esteira, não teria havido tempo hábil, em sua perspectiva, para que a “*colonialidade de ordem externa*, a impor a hegemonia do inglês para operar a máquina da internacionalização” fosse enfrentada, diante da “*colonialidade de ordem interna*, exercida por uma elite dominante no Brasil, que dificultava o acesso dos mais pobres à educação internacional mediante um ensino precário de língua estrangeira”. É nesse sentido que afirma:

Num estalar quase de dedos, o inglês deixa de ser disciplina secundária para ingressar entre as de maior *status*. Entretanto, não houve tempo nem fôlego no orçamento público para ser possível transpor os obstáculos e vencer a negligência histórica para um ensino de qualidade da língua inglesa nas escolas brasileiras. A instituição do Programa Ciência sem Fronteiras, em dezembro de 2011, defrontou-se com esta problemática a tal ponto que se tornou urgente a criação de políticas adjacentes para melhorar a proficiência de inglês de estudantes universitários, nomeadamente nas habilidades de oralidade e escrita, para fins de internacionalização. (Borges, 2018, p. 66)

No campo dos Estudos da Linguagem, Paiva (2003, p. 16) também sintetiza algumas das principais críticas aos princípios em que se basearam os documentos em tela. Nesse sentido, afirma que “ao utilizar o argumento da fronteira e do regionalismo, os PCNs visualizam nossa população como uma soma de conjuntos estáticos de pessoas que não se deslocam pelos espaços geográficos”, apresentando, ainda, “uma justificativa conformista e determinista ao propor um ensino de LE recortado pela habilidade da leitura, desconhecendo, diferentemente do resto do mundo, a relevância da oralidade⁶⁰”. Esses dissensos no campo levariam, ainda, ao estabelecimento de uma política de ensino de línguas contraditória entre as etapas

⁶⁰ A esse respeito, Borges (2018, p. 66) novamente afirma que “no Brasil, no auge do neoliberalismo na década de 1990, a oralidade não foi uma competência valorizada pela política linguística”, a exemplo do que ocorreu em outros contextos. Nesse sentido, vale mencionar o caso de outros países da América Latina, como a Argentina, no qual a obrigatoriedade do estudo da língua inglesa nas escolas foi estabelecida na década de 1990 e estendida nos anos 2000 (Observatório para o Ensino da Língua Inglesa, 2022, p. 11), e no qual são observados, ainda, elevados índices de proficiência segundo os dados disponíveis, conforme apresentado no início deste capítulo.

do Ensino Fundamental e Médio⁶¹, dada a encomenda dos textos oficiais, pela esfera federal, a profissionais com diferentes crenças e pertencimentos ideológicos.

Por outro lado, uma leitura da proposta sob uma perspectiva de justiça como reconhecimento – que parece ter sido justamente aquela em que se baseou – se apresenta de forma bastante distinta. Diversos autores destacam, por exemplo, que os PCNs obtiveram “grande aceitação, sobretudo no que dizia respeito ao Ensino Fundamental” (Tílio, 2019, p. 7), tendo representado um “grande passo adiante na tentativa de tornar o ensino de línguas estrangeiras relevante nas escolas regulares” (Almeida, 2012, p. 345, tradução livre). Um ponto comumente mencionado nesse sentido é o fato de que o documento buscou superar a tradição dos exercícios desconexos de gramática e tradução que historicamente caracterizam o ensino escolar de línguas adicionais. De fato, ainda que somente uma habilidade tenha sido focalizada (a leitura), o trabalho proposto privilegiava um propósito comunicativo desse ensino, no sentido de que ler se constitui em uma prática social, algo que os usuários efetivamente fazem com a língua, diferentemente de memorizações artificiais ou análises gramaticais aleatórias e repetitivas. Em outras palavras, os PCNs trouxeram elementos importantes associados à perspectiva sociointeracionista de linguagem, ao buscar o “engajamento discursivo” dos estudantes e a proposição de atividades que favorecessem o uso da língua em práticas situadas (Quevedo-Camargo & Silva, 2017).

No entanto, o elemento que mais aproxima a aceitação e a percepção positiva de grande parte da academia em relação à proposta dos PCNs da perspectiva do reconhecimento seria outro. Trata-se da reafirmação de que o documento efetivamente respeitava a relevância social das línguas estrangeiras no contexto brasileiro e, acima de tudo, a autonomia local dos professores para decidir o que fosse melhor para seus alunos, sem lhes impor qualquer tipo de controle. Em outras palavras, não incorria na reprodução de desigualdades ou injustiças simbólicas, relacionadas ao poder de definir, sob uma visão pretensamente universalista, quais seriam os saberes legítimos a serem privilegiados na escola, de forma apartada do contexto local.

⁶¹ Ainda que o Ensino Médio não seja objeto de interesse desta pesquisa, cabe destacar que os Parâmetros e Orientações Curriculares para essa etapa, publicados nos anos seguintes aos PCNs-EF, tinham como meta para o ensino de língua estrangeira a comunicação oral e escrita, compreendida enquanto uma “ferramenta imprescindível no mundo moderno, com vistas à formação profissional, acadêmica ou pessoal” (Brasil, 2000, p. 11).

Sob esse tipo de compreensão de relevância, o fato de que “somente uma pequena parcela da população tem a oportunidade de usar línguas estrangeiras como instrumento de comunicação oral, dentro ou fora do país” não é enquadrada como um problema ou uma *desigualdade* a ser combatida. É compreendida, na realidade, como um elemento distintivo específico do contexto brasileiro, uma *diferença* que precisa ser reconhecida e respeitada por propostas que se pretendam socialmente referenciadas. Almeida (2012), por exemplo, endossa essa leitura ao afirmar que, no Brasil, o inglês não tem o status de segunda língua, mas de língua estrangeira. Em outras palavras, não estaríamos falando de um contexto em que os alunos se deparariam com a necessidade de usar as habilidades orais fora da escola ou do curso de línguas como ocorre em outros locais, de modo que faria pouco sentido elas assumirem centralidade no ensino. Em referência à Moita Lopes (1996, p. 130), um dos autores dos PCNs, o autor reafirma que, ao contrário do que diz a mídia de massa buscando propagar a importância de aprender inglês na contemporaneidade, a população que efetivamente tem a chance de se comunicar nessa língua é minoritária. Não haveria, ainda, empregos suficientes no mercado de trabalho brasileiro para os quais esse tipo de competência seria necessária. Dessa forma, considerá-la como recurso para a comunicação oral tenderia a negar qualquer relevância social para sua aprendizagem, ao menos à época.

No que respeita à autonomia docente, novamente considerada um dos principais pontos positivos dos Parâmetros, o autor afirma:

Outra característica importante dos Parâmetros que não deve ser desconsiderada é sua ênfase na autonomia docente. Essa ênfase pode ser claramente vista no fato de que **nenhum conteúdo ou método é imposto sobre os professores**. O que se pode encontrar são sugestões e informações relevantes para que o professores possam tomar suas próprias decisões, levando em consideração o contexto em que trabalham. Em outras palavras, os Parâmetros **não forçam nenhum professor a limitar seu foco no ensino de leitura, caso acredite que pode ir além disso**. (Almeida, 2012, p. 334, tradução livre, grifos adicionados)

Se lançarmos um olhar crítico sobre essa leitura, novamente com base em uma perspectiva redistributiva, tanto a concepção de relevância social quanto a problemática da autonomia docente podem ser assumir novos contornos. Em primeiro lugar, parece ser conferido um sentido majoritariamente pragmático e utilitário aos conhecimentos escolares quando da decisão sobre sua relevância social, sendo este justamente um ponto de dissenso no campo educacional, até mesmo sob a perspectiva do reconhecimento. Além disso, e talvez mais

significativo, é que não parecem ser consideradas as desigualdades sociais que atravessam também os contextos locais, ao tomá-los como soberano nas definições curriculares⁶². Em outras palavras, não se enquadraram como um problema o fato de que entre “a pequena parcela da população que tem a oportunidade de usar línguas estrangeiras como instrumento de comunicação oral” e os demais grupos que compõem a sociedade brasileira, havia uma miríade de marcadores sociais relativos à ocupação de posições vantajosas. É que a ocupação de tais posições tende a ser mantida e favorecida pela distribuição desigual de bens materiais e simbólicos, dentre os quais estão os próprios conhecimentos escolares (e de línguas estrangeiras).

Nesse sentido, para além de uma potencial reprodução de desigualdades materiais ou alocativas – a dificuldade de garantir *acesso* ao conhecimento de línguas e às oportunidades a elas associadas –, o discurso dos documentos oficiais poderia incorrer em uma reprodução de desigualdades simbólicas que a própria linha adotada busca combater. Afinal, ao definir para quem é ou não *relevante* determinado ensino (como o das habilidades orais), o Estado atribui uma identidade ou *status* público a seus usuários que pode gerar um efeito de reforço à posição social subalterna que ocupam. Em outras palavras, as experiências de subjetivação informadas pelas relações entre os alunos e escola pública (no que diz respeito, neste caso, à possibilidade de aprendizagem de línguas) poderiam se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social (Pires, 2019, p. 20). É nesse sentido que algumas das críticas dirigidas aos PCNs mencionaram explicitamente uma situação de *discriminação* contra as camadas populares. Estas, por sua vez, acabaram sendo consideradas “menos merecedoras” de um conhecimento relevante apenas para alguns.

Em relação ao argumento sobre a autonomia docente – um valor indubitavelmente importante – o trecho destacado chama atenção novamente para o principal elemento que deveria determinar o ensino de outras habilidades para além da leitura: o juízo do professor. Para além do fato de que não há uma discussão

⁶² De certa forma, essa parece ser justamente a premissa que embasa parte importante da crítica à Reforma do Ensino Médio e à oferta de itinerários formativos a serem escolhidos pelos alunos, com base em seu protagonismo e projeto de vida. Afinal, a escolha por itinerários técnicos, por exemplo, poderia ser influenciada sobremaneira pela posição social dos alunos que eventualmente o consideram mais relevante ou útil, numa perspectiva pragmática, diante de seu contexto social. Este, por sua vez, não raramente é atravessado por múltiplas desigualdades, que afetam as próprias expectativas desses jovens sobre o que seria uma trajetória escolar mais significativa (ou possível).

mais ampla sobre os direitos de aprendizagem que deveriam ser garantidos aos alunos, a fim de que servissem de base para o próprio arbítrio docente quando da tomada de decisões locais, cabe uma breve reflexão sobre o termo autonomia, que adquire um sentido específico na literatura de implementação. Conforme apontam Lotta & Santiago (2017), dentre os diferentes conceitos abordados nos estudos sobre burocracia, é possível observar uma distinção entre discricionariedade e autonomia. Ao passo que o primeiro se refere ao *espaço de ação* delegado aos indivíduos e agentes implementadores no âmbito de uma política, ou ao efetivo *exercício dessa ação* por eles, o segundo diz respeito à sua *capacidade* para agir. Nesse sentido, uma discussão sobre autonomia docente não poderia prescindir de reflexões sobre a capacitação e formação desses profissionais. Esse é um ponto que também se mostrou crítico no caso dos professores de línguas estrangeiras no Brasil, conforme apresentaremos na próxima seção. Ainda na esteira dessa reflexão, cabe lembrar que a própria redação dos PCNs reconhece o “pouco domínio das habilidades orais por parte da maioria dos professores”, o que poderia ser visto como alerta para um problema de formação e, conseqüentemente, um entrave ao exercício da autonomia no que se refere à decisão sobre ir ou não além do trabalho com a leitura. Por outro lado, caso prevaleça a perspectiva de relevância social atrelada ao contexto imediato dos alunos, e à especificidade do caso brasileiro quanto ao uso da língua inglesa, é possível que até mesmo esse baixo domínio das habilidades orais por parte dos professores não seja compreendido como um problema (ao menos na escola pública).

Por fim, cabe destacar que, apesar desses conflitos específicos, a declaração do caráter aberto e não obrigatório dos PCNs pelo Conselho Nacional de Educação (Bonamino & Martínez, 2002), amenizou significativamente os dissensos⁶³ em torno da proposta por parte do campo educacional como um todo, diferentemente do que viria a ocorrer com a BNCC. Além disso, o período de redemocratização em que os PCNs foram formulados estimulou o compartilhamento de expectativas e certa concordância em torno da promoção de modificações no sistema educacional, que melhorassem o atendimento da escola pública.

⁶³ Como analisam Bonamino & Martínez (2002), foram justamente as tensões que se estabeleceram entre o MEC e o CNE ao longo do processo de formulação dos PCNs que culminaram na declaração do caráter apenas facultativo dos Parâmetros.

Em outras palavras, havia um acordo geral sobre a necessidade de um conjunto de referências para a educação básica brasileira após a nova LDB, desde que privilegiassem um alto nível de ambiguidade em suas definições. Estas deveriam ter apenas um caráter indutor da renovação das propostas curriculares das redes de ensino, das escolas e da formação docente. Portanto, o fato de que os referenciais eram “abertos e flexíveis, podendo ser adaptados à realidade de cada região” contribuiu ainda mais para a redução de conflito em torno da política. Novamente em diálogo com o período pós-ditadura em que foi produzido, observa-se que a baixa padronização buscava evitar justamente que a política fosse percebida enquanto uma medida *top-down* que configurasse um “modelo curricular homogêneo e impositivo”:

Na sociedade democrática, ao contrário do que ocorre nos regimes autoritários, o processo educacional não pode ser instrumento para a imposição, por parte do governo, de um projeto de sociedade e de nação. Tal projeto deve resultar do próprio processo democrático, nas suas dimensões mais amplas, envolvendo a contraposição de diferentes interesses e a negociação política necessária para encontrar soluções para os conflitos sociais (Brasil, 1997, p. 27).

Em diálogo com Matland (1995), poderíamos concluir que a alta ambiguidade e a conseqüente redução do conflito em torno da política curricular induzida pelos PCNs abriram caminho para um contexto experimental de implementação. Este, por sua vez, resultou na diversidade de programas, currículos e práticas realizadas por diferentes atores em camadas ou níveis locais (estados, municípios e escolas). No que diz respeito especialmente às línguas estrangeiras, os fins (quais línguas ensinar, e o quê ensinar), bem como os meios (como ensinar), permaneceram sem definições explícitas, para além de uma concepção mais ampla de leitura. Ficou a cargo dos contextos subnacionais, portanto, a decisão pelas línguas a serem ofertas e pelas dimensões pedagógicas a serem privilegiadas em seu ensino, assim como os instrumentos/meios que seriam utilizados para tanto.

Tentativas de redução de ambiguidade nas políticas educacionais voltadas ao ensino de línguas posteriormente aos PCNs geralmente levaram à elevação do conflito no campo. Dentre elas, destaca-se o caso da língua espanhola, que chegou a ter sua oferta tornada obrigatória no Ensino Médio com a Lei 11.161/2005⁶⁴. Esse status jurídico, que buscava justamente induzir uma política mais consistente de

⁶⁴ A chamada “Lei do Espanhol” foi revogada pela MP 746/2016, também conhecida por ter estabelecido a Reforma do Ensino Médio.

ensino de espanhol no país – cuja relevância parece ser bastante perceptível no contexto brasileiro – foi alvo de críticas por parte de diversos membros da academia. Day (2012), por exemplo, problematizou a “obrigatoriedade voluntária” associada à “escolha obrigatória” pelo espanhol em regiões de fronteira com a Guiana, Suriname, e Guiana Francesa, e sua repercussão negativa no ensino de outras línguas nessas áreas. Já o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) estabeleceu como critério para a aprovação de coleções voltadas ao ensino de línguas a inclusão de um CD de áudio, e um trabalho integrado com as quatro habilidades linguísticas. Tais definições, por sua vez, foram consideradas impositivas por autores como Almeida (2012), para quem as regras em questão atentavam contra a autonomia dos professores em escolher as coleções mais adaptadas aos seus contextos locais, que não necessariamente demandariam esse tipo de trabalho para além da leitura.

No que diz respeito à língua inglesa especificamente, até a homologação recente da BNCC, não havia qualquer tipo de lei ou diretriz na esfera federal que regulamentasse ou definisse a obrigatoriedade de sua oferta em qualquer segmento da educação básica. Paralelamente a esse vácuo institucional, no entanto, vimos observando o crescimento inflado de um mercado voltado ao seu ensino, e a crescente expansão de sua oferta na rede privada – principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil (Padinha, 2019), segmentos nos quais não há qualquer obrigatoriedade formal nesse sentido.

Aproximando-nos da resposta à segunda pergunta desta tese, argumentamos que os elevados níveis de ambiguidade das políticas educacionais voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no país abriram margem, em primeiro lugar, para um aprofundamento das desigualdades entre a esfera pública e privada. Para além disso, definiram contextos de implementação no nível subnacional caracterizados pela dimensão experimental, que, como pontua Lotta (2021), tem como consequência a heterogeneidade produzida na oferta de políticas. Em um país com altos níveis de desigualdade como o Brasil, cabe refletir sobre a medida em que essa alta ambiguidade permitiu que se delineasse uma desigualdade significativa também no interior da esfera pública. Afinal, as redes estaduais e municipais contam com diferentes capacidades e coalizões de atores para efetivar propostas que sejam inovadoras, inclusivas e apropriadas ao local.

Em outras palavras, diante de i) referenciais abertos e não obrigatórios, ii) necessidade de melhores condições materiais para o trabalho com a oralidade, que acabaram sendo pouco induzidas pela política estabelecida, e iii) uma disputa simbólica sobre o que concede relevância social à aprendizagem de línguas estrangeiras na escola pública, diversos elementos se tornaram importantes para compreender a implementação de políticas de ensino de inglês no nível local. Dentre eles, a afiliação das elites dirigentes da rede de ensino a distintos princípios de justiça, sua mobilização para a construção de capacidades, e a própria capacidade de fazê-lo. Afinal, como discutem Lotta et al (2021), ao passo que a adoção de parcerias eleva capacidades institucionais, ela só é possível em cenários em que há algum nível de capacidade institucional prévia, nos quais os estados conseguem minimamente estabelecer ações conjuntas para criar uma agenda de mudanças. Novamente considerando as altas desigualdades do contexto brasileiro, esse processo pode incorrer em um ciclo vicioso de baixas capacidades institucionais.

Uma análise qualitativa mais aprofundada dos princípios de justiça com que operam as equipes técnicas do nível central, e de sua mobilização na construção de capacidades, será realizada por meio de um estudo de caso nos próximos capítulos. Já na próxima seção, buscamos apresentar um mapeamento aproximado da diversidade (e possível desigualdade) que se desenvolveu no contexto brasileiro pós-PCNs, no que se refere à oferta de língua inglesa.

3.3.1.

Língua inglesa pós-PCNs: diversidade e desigualdade em um contexto experimental

Para aproximarmos-nos do contexto experimental estabelecido pela LDB/96 e pelos PCNs para o ensino de língua inglesa no Brasil, lançamos mão de dados secundários (sobretudo quantitativos), coletados e sistematizados por dois estudos recentemente divulgados pela organização internacional britânica *British Council* (doravante BC). Através deles, é possível acessar, em alguma medida, o grau de estruturação das políticas voltadas ao ensino de inglês que já vinham sendo desenvolvidas nas unidades federativas anteriormente à BNCC, e que ilustram os diferentes contextos nos quais a nova política viria a ser implementada. Em um primeiro estudo intitulado *Políticas Públicas para o Ensino de Inglês: um panorama das experiências na rede pública brasileira*, conduzido ao longo de

2018, o foco escolhido foram as redes estaduais de educação, que eram as principais responsáveis pela oferta de língua estrangeira – e, desde 2020, de língua inglesa – no país (BC, 2019, p. 9).

A pesquisa encomendada pelo British Council (2019) foi organizada em torno de cinco dimensões principais: 1) currículo; 2) perfil docente e regime de trabalho; 3) formação de professores; 4) parcerias e programas de apoio para o ensino de inglês; 5) avaliação e monitoramento. As principais fontes de dados foram as edições de 2015 a 2017 do Censo Escolar, os documentos que orientavam o ensino de inglês nos estados, e entrevistas realizadas com as equipes técnicas de língua inglesa nas secretarias estaduais de educação, para além de entrevistas *in loco* com técnicos e professores de cinco unidades federativas (RO, DF, PE, ES e PR). Especialistas em educação e ensino de língua inglesa também foram entrevistados para oferecer uma análise mais aprofundada dos dados apresentados.

Um primeiro dado relevante que o estudo traz se refere às principais dificuldades que se interpuseram ao longo do processo de coleta de informações. Até o ano de 2020, os dados oferecidos pelo Censo Escolar sobre a formação docente eram agregados em “língua estrangeira”, o que impedia uma análise mais rigorosa da habilitação específica em língua inglesa dos professores que lecionam essa disciplina na rede pública. Além desse fator, alguns estados não disponibilizavam seus documentos oficiais para acesso público, e aqueles que o faziam muitas vezes apresentavam documentos relativos a políticas educacionais mais amplas, sem foco específico na língua inglesa. Por fim, para além da impossibilidade de contato com técnicos de algumas secretarias de educação, chamou atenção o fato de que, na maioria das unidades federativas, não havia técnicos específicos para o componente de língua inglesa. Em diálogo com Matland (1995), esses desafios apontam, de certa forma, para o impacto da variável ambiguidade na capacidade de monitoramento das ações desenvolvidas⁶⁵.

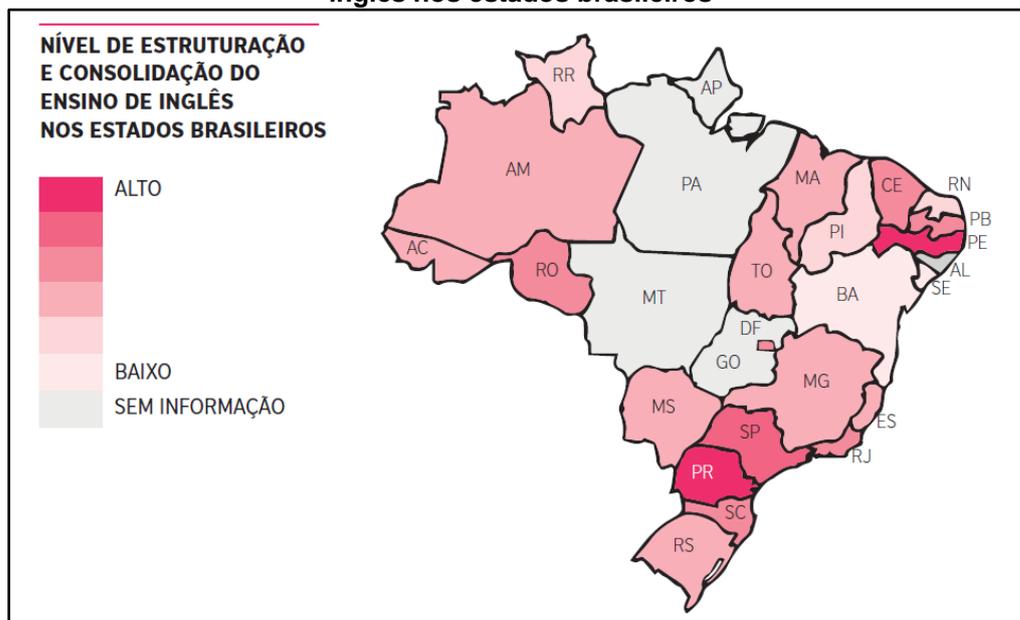
Nesse sentido, cabe ressaltar que o *Observatório da Língua Inglesa* lançado em 2021 como um desdobramento dessa iniciativa já traz os dados atualizados do Censo Escolar de 2020, nos quais consta a especificação sobre o componente língua

⁶⁵ Conforme indicado por Matland (1995, p. 159), embora a implementação de políticas ambíguas seja um fato, o nível em que essa variável se apresenta influencia diretamente o processo de implementação e a capacidade de monitoramento das atividades desenvolvidas, bem como as chances de que a política seja compreendida da mesma maneira nos diferentes contextos.

inglesa, decorrente das mudanças induzidas pela BNCC. Dessa forma, os dados organizados pelo Observatório (2021, 2022) – disponibilizados para consulta pública na internet⁶⁶ – constituem nossa segunda principal fonte de informações, com a qual buscaremos dialogar nesta seção.

Como resultado do mapeamento realizado em 2018, produziu-se um mapa de calor para representar os diferentes graus de consolidação das políticas para ensino de inglês que se desenvolveram nas redes estaduais ao longo desse período de maior experimentalismo. O mapa foi construído com base em sete indicadores desenvolvidos na pesquisa: 1) existência de fundamentação específica para língua inglesa presente no currículo; 2) existência de documentos complementares voltados à implementação do currículo ou ao apoio do ensino da língua inglesa; 3) prática de formação específica para professores de língua inglesa; 4) oferta ampliada para aprendizado de inglês; 5) monitoramento e avaliação para a língua inglesa; 6) regime de trabalho – proporção de professores concursados; 7) perfil de formação: habilitação do professor em língua inglesa ou estrangeira. Cada estado recebeu uma pontuação de 0 a 3 em cada indicador, podendo atingir o máximo de 21 pontos. Tais resultados estão sintetizados graficamente abaixo:

Figura 14: Mapa de calor com o nível de estruturação das políticas para ensino de inglês nos estados brasileiros



Fonte: British Council (2019, p. 16).

⁶⁶ <<https://www.inglesnascolas.org/oferta-de-ingles/>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Um primeiro fator que chama atenção na figura acima é sua relativa semelhança com a distribuição espacial da proficiência média em língua inglesa no Brasil, apresentada na Figura 11 da seção 3.2.2. Embora seja precipitado estabelecer correlações entre o grau de estruturação de políticas públicas para o ensino de inglês e os resultados de proficiência observados por meio do exame EF EPI – sobretudo por conta da baixa representatividade da amostra populacional que se submete a esse exame – é possível conferir um destaque especial para o estado do Paraná. Além de representar a unidade federativa com a maior proficiência no país, segundo os dados disponíveis (resultado também obtido por sua capital, Curitiba, em comparação com as demais cidades contempladas no exame), o estado alcançou a mais alta pontuação no nível de consolidação de políticas para o ensino de inglês segundo o estudo do British Council (2019): 19 pontos, do total de 21.

Nas subseções a seguir, apresentaremos brevemente alguns dos principais resultados encontrados pelo estudo, com as devidas atualizações disponibilizadas pelos dados do Observatório (2021; 2022) sempre que pertinente.

Currículo

Os dados da pesquisa referentes à dimensão currículo foram coletados em 2018. Este foi o primeiro ano previsto pela Resolução CNE/CP nº 2 (de 22 de dezembro de 2017) para o início da reelaboração dos referenciais curriculares das instituições ou redes de ensino à luz BNCC, na qual a obrigatoriedade da língua inglesa foi instituída pela primeira vez na educação básica. Dessa forma, os documentos curriculares até então disponibilizados pelos estados (e analisados no estudo) não precisavam contemplar a língua inglesa em específico, de modo que a observância de tal prática em alguns locais, desde esse momento, sugere um nível maior de estruturação do ensino desse componente.

Do total das unidades federativas analisadas, 20 disponibilizavam suas propostas curriculares ao acesso público e 21 contavam com trechos específicos relacionados à língua inglesa ou estrangeira. Alguns estados apresentavam, ainda, uma fundamentação mais ampla, aprofundada e específica para o ensino de inglês, como é o caso do Acre, Espírito Santos, Minas Gerais, Paraná, Paraíba e Pernambuco. No interior da região sudeste, chama atenção que somente o Estado do Rio de Janeiro não apresentava fundamentação específica para língua inglesa ou estrangeira em seu documento curricular até então.

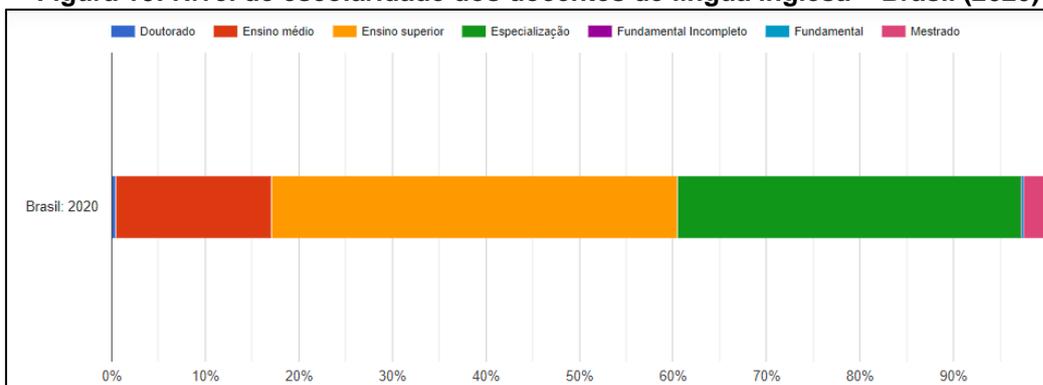
O estado do Paraná recebeu destaque novamente nesta dimensão de análise, tendo sido incluído como exemplo de “boas práticas” referentes ao processo de construção curricular. As Diretrizes Curriculares de Línguas Estrangeiras Modernas que estavam em vigência até então haviam sido fruto de uma construção coletiva entre os anos de 2003 e 2008 envolvendo professores da rede estadual, técnicos pedagógicos da secretaria estadual de educação e professores e pesquisadores de instituições de ensino superior. O documento passou por um processo de validação em diversos encontros e grupos de estudo nas escolas, até ser implantado com base em um plano estruturado, que incluiu oficinas e cursos em todo o estado. O reconhecimento desse documento tanto pela secretaria, quanto pelos professores chama atenção para um dos pontos discutidos na literatura de implementação que focaliza os burocratas de nível de rua: enquanto “fazedores de política” (Lipsky, 2010), os agentes implementadores diretos não raramente consideram “irrealistas e pouco exequíveis” as normativas criadas por um sistema distante, que não dispõe do saber da linha de frente (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Desse modo, sua participação direta na criação dos documentos orientadores pode ter configurado uma importante estratégia para aumentar a legitimidade atribuída a eles, e a chance de materialização de suas normativas na ponta. Esse processo de construção conjunta das definições curriculares, envolvendo a participação dos professores e uma implementação estruturada da proposta, ilustra, ainda, uma importante característica observada em redes de ensino mais justas – no que se refere à distribuição equitativa da aprendizagem entre os alunos – segundo pesquisa realizada por Ribeiro (2012).

Perfil docente e condições de trabalho

Os dados atualizados do Observatório para Ensino de Língua Inglesa, coletados por meio do Censo Escolar de 2020, indicam um total de 172.030 professores de língua inglesa atuando nas diferentes etapas da educação básica no país, tanto na rede pública (federal, estadual e municipal), quanto na rede privada. O corpo docente é majoritariamente feminino (80,34%) e branco (38,89%), embora haja um percentual expressivo (27,84%) de cor ou raça não declarada, e uma significativa variação entre regiões. Os percentuais mais elevados de docentes de cor branca se concentram nas redes estadual (51,39%) e federal (48,53%).

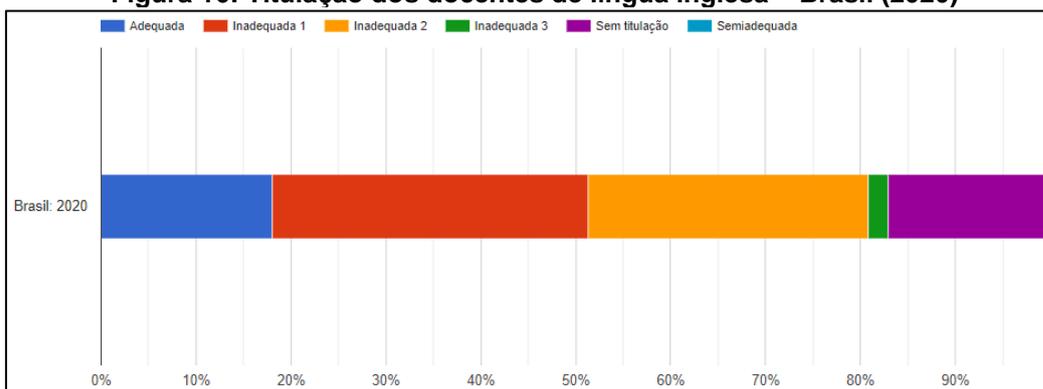
Embora a maioria apresente nível superior de instrução (cerca de 87%), apenas 18% têm a formação específica considerada adequada⁶⁷ para esse trabalho (licenciatura em Letras com habilitação em língua inglesa, ou bacharelado seguido de complementação pedagógica na área), conforme ilustram os gráficos abaixo.

Figura 15: Nível de escolaridade dos docentes de língua inglesa – Brasil (2020)



Fonte: Observatório Ensino da Língua Inglesa⁶⁸

Figura 16: Titulação dos docentes de língua inglesa – Brasil (2020)



Fonte: Observatório Ensino da Língua Inglesa

⁶⁷Como consta em nota elaborada pelo Observatório, as categorias de adequação da titulação docente são baseadas na Nota Técnica N° 1/2021/CGCQTI/DEED produzida pelo Inep, e adaptada para a área de língua inglesa. Os demais tipos de formação que não a adequada poderiam ser assim descritos: **Semiadequada**: bacharelado ou curso sequencial em Letras com componente em Língua Inglesa, porém sem complementação pedagógica ou com complementação pedagógica em área diferente da Língua Inglesa. **Inadequada 1**: a. licenciatura em Letras sem componente em língua inglesa ou b. bacharelado ou curso sequencial em Letras sem componente em Língua Inglesa, mas com complementação pedagógica em qualquer área. **Inadequada 2**: a. licenciatura em outras disciplinas da base curricular comum ou b. bacharelado em outras disciplinas da base curricular comum com ou sem complementação pedagógica ou c. bacharelado ou curso sequencial em Letras sem componente em Língua Inglesa e sem complementação pedagógica. **Inadequada 3**: Formação superior em outras áreas não contempladas nas alternativas anteriores. **Sem titulação**: Sem curso superior completo.

⁶⁸ Disponível em <<https://www.inglesnascolas.org/perfil-de-professores/>> Acesso em: 06 jan. 2023.

Ao comparar esses percentuais entre redes, observa-se uma diferença bastante significativa na presença de professores de inglês sem titulação: ao passo que esse perfil corresponde a apenas 1% entre os docentes da rede federal e 4,27% da rede estadual, ele passa a ser de 17,66% na rede municipal e 28,14% na rede privada. A rede federal, por sua vez, acumula o maior percentual de professores doutores: 20,65%.

Essa baixa adequação da formação dos professores de línguas adicionais também recebeu destaque no resumo técnico elaborado pelo INEP (2021). A área de Língua Estrangeira se apresentou como a de pior resultado entre todas as disciplinas no indicador de adequação da formação docente no Ensino Fundamental. Esse padrão foi observado tanto nos anos iniciais (apenas 31,3% das turmas com professores de titulação adequada), como nos anos finais (39,5% das turmas). Já no Ensino Médio, segmento em que 41,4% das turmas de Língua Estrangeira contavam com docentes de formação adequada, apenas Sociologia (36,3%) apresentou percentuais menores.

Para além da formação, outro dado destacado pelo relatório produzido pelo Observatório (2021) é a oferta ampla, mas desigual, do ensino de inglês, considerando que a distribuição das turmas de língua inglesa na educação básica se apresenta com diferentes redes detendo maiores percentuais em etapas distintas. A rede privada, por exemplo, tem a maior oferta de turmas desse componente no ensino fundamental, sobretudo nos anos iniciais (53,35%). É interessante observar que esse segmento corresponde ao segundo maior percentual de turmas de língua inglesa em toda a educação básica, embora não haja qualquer obrigatoriedade de ensino de inglês nessa etapa. Em outras palavras, a ausência de uma política nacional para o ensino de língua inglesa até recentemente – e que, ainda hoje, não obriga nem regulamenta a oferta desse componente nos anos iniciais do Ensino Fundamental – não impediu que esse investimento viesse sendo realizado pelas famílias cujos filhos frequentam a rede privada. Em diálogo com Lahire (2008, p. 79), poderíamos considerar essa crescente oferta de inglês na rede privada, desde os primeiros anos de escolaridade, como mais um fator que vem transformando a diferença distributiva do conhecimento de língua inglesa em uma desigualdade. Afinal, ela parece refletir um sentimento de injustiça que seria experimentado também pelos “privilegiados” (e não apenas pelos “lesados”), no caso de privação

do acesso ao ensino de inglês. O quadro abaixo ilustra a principal tendência de distribuição dessa oferta.

Quadro 7: Distribuição das turmas de língua inglesa entre as redes

| | Rede privada | Redes municipais | Redes estaduais | Rede federal |
|--------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| Turmas | 266.788 | 325.982 | 385.662 | 6.851 |
| Maior concentração | Anos Iniciais do Ensino Fundamental | Anos Finais do Ensino Fundamental | Ensino Médio | Ensino Médio Técnico Integrado |

Fonte: INEP, Censo Escolar 2020. Elaborado pelo Observatório para o Ensino de Língua Inglesa (2021, p. 12)

Já no que diz respeito às condições de trabalho e aos principais desafios para uma oferta de melhor qualidade do ensino da língua inglesa na rede pública, os técnicos das secretarias estaduais e os professores ouvidos no estudo publicado pelo British Council em 2019 apontam: a quantidade excessiva de alunos por turma; a sobrecarga de horas de regência, com atuação em diferentes turnos e pouco tempo para planejamento; os baixos salários e a baixa carga horária para formação continuada. Os depoimentos desses gestores e docentes encontram eco nos dados do Censo Escolar de 2017, organizados pela instituição. Tendo em vista o número de matrículas nas escolas públicas e o número de professores de línguas em cada UF, tem-se uma média de 143 alunos por professor no ensino fundamental e 178 no ensino médio. Por trás dessa média, no entanto, observam-se disparidades significantes entre as redes, e condições especialmente desfavoráveis em estados como Roraima e Pernambuco. Em Roraima, as médias de aluno chegam a 720 no EF e 680 no EM. Em Pernambuco, 391 e 460.

Por fim, os dados atualizados segundo o Censo Escolar de 2020 mostram que professoras e professores de inglês lecionam, em média, para 12,66 turmas, das quais 5,73 são de inglês. Isso significa que esses profissionais não ensinam exclusivamente a língua inglesa, também lecionando para turmas de outras línguas ou matérias, em diferentes escolas, redes, e etapas de ensino.

Formação de professores

Para além dos desafios relativos à ausência de formação adequada em termos de titulação, o domínio do idioma por parte dos docentes é outro fator

importante apontado pelos entrevistados no estudo do British Council (2019). Novamente na ausência de dados baseados em amostras mais abrangentes ou representativas, o estudo faz referência a um levantamento feito pela empresa educacional Pearson em 2016, no qual um teste de proficiência foi realizado por dois mil professores dos estados de Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo. Com base no Quadro Comum Europeu de Referências para Línguas (CEFR), mencionado anteriormente, os resultados obtidos indicaram que, dentre os 22,3% professores que consideravam seu nível de proficiência como avançado, somente 5,9% alcançaram os níveis B2, C1 ou C2 no teste. Dentre os 36,6% que julgavam o próprio nível como intermediário, 24,5% alcançaram o nível B1. A maioria dos professores de inglês atingiu apenas os níveis básicos A2 (29,9%) e A1 (40,6%). Os dados nos permite revisitar a discussão realizada na seção anterior sobre o nível de conhecimento da língua por parte dos próprios docentes no contexto brasileiro. E, ainda, sobre a alta ambiguidade estabelecida pelas políticas públicas no que se refere a definições ou expectativas de proficiência (por parte de alunos e professores), associadas a iniciativas de monitoramento e formação nesse sentido.

Achados qualitativos que dialogam com esse levantamento mais amplo, e que também permitem uma reflexão sobre os percentuais de (in)adequação docente observados na rede privada, são aqueles apresentados por Padinha (2019, p. 60). A autora investiga a tendência crescente da oferta de programas bilíngues na educação infantil nessa rede, e seu impacto no perfil de professores contratados em um conjunto de escolas de prestígio pesquisadas. Conclui, nesse sentido, que “o nível de sofisticação exigido pelas escolas para o profissional de Educação Bilíngue passou para um patamar muito elevado, gerando um descolamento entre a formação acadêmica proporcionada pelos cursos de Pedagogia e as demandas do mercado escolar bilíngue”. Diante do requisito de proficiência avançada em inglês, e da percepção de que haveria uma escassez de profissionais com esse perfil, grande parte das escolas pesquisadas privilegiava a contratação de professores com certificados internacionais de proficiência ou formação em Letras (ainda que sem habilitação para atuar na Educação Infantil ou nos Anos Iniciais). Como justificativa desse tipo de decisão, muitos diretores ou coordenadores afirmavam que orientavam esses profissionais a fazer uma complementação em Pedagogia, uma vez que “em quatro anos eu formo um Pedagogo; em quatro anos, eu não

consigo formar uma pessoa com a fluência necessária em inglês” (Padinha, 2019, p. 53).

Diante de dados como os apresentados, as iniciativas de investimento em formação continuada tornam-se ainda mais importantes. Nessa etapa do estudo com o qual vimos dialogando (BC, 2019), o mapeamento realizado buscou analisar os programas de formação que vinham sendo promovidos pelas diferentes redes estaduais, seja de forma independente, ou por meio de parcerias com a esfera federal, universidades ou outras organizações.

Todas as unidades da federação afirmaram promover formações das equipes escolares no formato presencial, com algumas também reportando uso da modalidade à distância. De acordo com os técnicos entrevistados, à exceção de Sergipe, Bahia e Minas Gerais, as equipes das secretarias estaduais são as principais responsáveis pela formação, seguidas de parceiros externos. Por outro lado, embora sejam as principais formadoras, parte significativa das equipes técnicas das secretarias não participam de formações. O acúmulo de funções e responsabilidades também é comum, a exemplo de técnicos que respondem por mais de uma disciplina. Destaca-se no relato dos professores entrevistados que a desorganização das secretarias e das regionais na definição de um fluxo de informações frequentemente prejudica a comunicação com os docentes, que muitas vezes não ficam sabendo das ações de formação. No que se refere à formação específica para a área de língua inglesa, menos da metade dos estados afirmaram promover alguma iniciativa do gênero. Algumas das redes que relataram práticas nesse sentido são Amazonas, Roraima, Rondônia, Pernambuco, Paraíba, Maranhão e Paraná.

Parcerias e programas de apoio para o ensino de inglês

Uma das dimensões contempladas no mapeamento realizado pelo British Council (2019) é especialmente significativa para um olhar atento às desigualdades. Trata-se do destaque que o ensino de língua inglesa ganha nas diferentes unidades federativas por ter sua oferta complementada por meio de programas desenvolvidos pelos governos locais, ou através de parcerias com universidades, órgãos internacionais e instituições privadas. Os espaços que caracterizam essa oferta complementar costumam ser bastante valorizados por professores e técnicos, que os consideram ambientes mais adequados para a aprendizagem, visto que apresentam condições (materiais) superiores à rede regular. No entanto, um traço

típico dessas iniciativas é sua abrangência limitada de atendimento, quando comparada à quantidade de alunos matriculados na rede de ensino. A iniciativa mais bem sucedida nesse sentido, desenvolvida no Distrito Federal, atende a pouco mais de 20% dos alunos da rede pública.

Dentre os programas de apoio para o ensino de língua inglesa, destacam-se os centros de línguas, que podem funcionar nas próprias escolas que oferecem aulas no contraturno, ou em instituições parceiras. Dos 14 estados que mencionaram desenvolver essa iniciativa, nove apresentam unidades localizadas somente em algumas cidades ou regiões, e cinco contam com ambientes complementares de estudos de línguas distribuídos de forma mais abrangente pelo estado.

Entre as condições oferecidas para o trabalho com a língua inglesa que fazem com que esses espaços sejam valorizados pelos professores e técnicos entrevistados, estão: melhor infraestrutura (salas adequadas, com equipamentos e materiais de apoio); turmas menores, que permitem um acompanhamento mais próximo de cada estudante; maior carga horária (pelo menos o dobro de horas semanais da grade regular); e maior apoio pedagógico (maior troca entre pares e gestão ou coordenação específica). Nas palavras de um professor da rede estadual de Pernambuco entrevistado no estudo, “a estrutura é parecida com cursos [privados] de inglês, e isso é bom” (BC, 2019, p. 106).

É importante pontuar, no entanto, o caráter seletivo que muitas dessas iniciativas adquirem, visto que a participação dos estudantes costuma ocorrer por meio de processos de seleção baseados em critérios de mérito acadêmico, definidos pelas redes. Conforme citado nas entrevistas, os estudantes comumente apresentam “um perfil mais interessado no inglês, além de já possuírem um certo conhecimento prévio na língua, uma vez que são os melhores colocados na seleção” (BC, 2019, p. 107). No Centro Estadual de Idiomas (CEIs) do Espírito Santo, por exemplo, a participação dos alunos da rede pública no programa (implementado em parceria com a iniciativa privada) requer sua aprovação em todas as disciplinas do ano letivo anterior. Os estudantes são, então, classificados com base nas notas obtidas em língua portuguesa e inglesa, e no índice geral de frequência. Dessa forma, para além da abrangência de atendimento ser limitada em comparação ao quantitativo de alunos das redes, aqueles que conseguem adentrar esses espaços de oferta diferenciada são justamente os que já dispõem de algum conhecimento no idioma e, não raramente, melhor desempenho escolar como um todo. A maior qualidade

que a oferta apresenta, portanto, nem sempre vem acompanhada de maior equidade, podendo apresentar um potencial de reprodução de desigualdades na medida em que se orienta por um princípio meritocrático e “favorece os já favorecidos”.

A tabela na página a seguir apresenta algumas informações sobre os ambientes de estudo complementares de línguas em cada unidade federativa que informou desenvolver o projeto. À exceção do Distrito Federal, considerado referência no ensino público de inglês por meio de uma presença mais consolidada dos chamados Centros Interescolares de Línguas (CLILs), destacam-se os baixos percentuais de alunos atendidos nesses espaços. Maiores informações sobre cada iniciativa podem ser encontradas em British Council (2019, p. 108-110).

Quadro 8: Centro de Línguas ou Ambientes de Estudos Complementares de Língua Inglesa e Estudantes Atendidos

| Região Norte | | | |
|----------------------------|---|-----------------|---------------------------------|
| Estado | Matrículas por etapa de ensino | Presença | Estudantes atendidos |
| Acre | EF II: 53.290 alunos EM: 37.191 alunos | Localizada | 7% dos alunos de EF II e EM |
| Tocantins | EF II: 74.184 alunos EM: 57.990 alunos | Localizada | Não informado |
| Região Nordeste | | | |
| Estado | Matrículas por etapa de ensino | Presença | Estudantes atendidos |
| Ceará | EF II: 25.132 alunos EM: 329.625 alunos | Localizada | 3% dos alunos de EM |
| Maranhão | EF II: 29.970 alunos EM: 288.864 alunos | Localizada | 0,6% dos alunos de EM |
| Paraíba | EF II: 81.177 alunos EM: 116.561 alunos | Localizada | Não informado |
| Pernambuco | EF II: 156.815 alunos EM: 307.170 alunos | Ampla | 1,7% dos alunos da rede pública |
| Piauí | EF II: 38.377 alunos EM: 119.936 alunos | Localizada | 1,2% dos alunos da rede pública |
| Região Centro-Oeste | | | |
| Estado | Matrículas por etapa de ensino | Presença | Estudantes atendidos |
| Distrito Federal | EF II: 129.986 alunos EM: 79.884 alunos | Ampla | 21,4% de alunos da rede pública |
| Região Sul | | | |
| Estado | Matrículas por etapa de ensino | Presença | Estudantes atendidos |
| Paraná | EF II: 552.691 alunos EM: 374.346 alunos | Ampla | 3,3% de alunos da rede pública |
| Santa Catarina | EF II: 181.319 alunos EM: 181.201 alunos | Localizada | Não informado |
| Região Sudeste | | | |
| Estado | Matrículas por etapa de ensino | Presença | Estudantes atendidos |
| Espírito Santo | EF II: 70.375 alunos EM: 100.985 alunos | Localizada | 6,5% dos alunos de EM |
| Minas Gerais | EF II: 718.601 alunos EM: 737.613 alunos | Localizada | 0,1% dos alunos da rede pública |
| Rio de Janeiro | EF II: 167.667 alunos EM: 424.216 alunos | Localizada | 0,1% dos alunos de EM |
| São Paulo | EF II: 1.309.254 alunos EM: 1.507.033 alunos | Ampla | 0,6% dos alunos do EM |

Fonte: British Council (2019, p. 108-110)

Para além dos centros de língua, outras iniciativas isoladas comumente desenvolvidas em caráter experimental buscam ampliar a oferta do ensino de

línguas e oferecer melhores condições para esse trabalho. São os casos das escolas em tempo integral e bilíngues, que também costumam contar com processos seletivos internos às redes para a participação de alunos e/ou recrutamento de professores. Ainda que o propósito desses projetos seja a criação de modelos replicáveis, o caráter de seletividade discente que por vezes os acompanha sugere uma tendência de reprodução de desigualdades na oferta diferenciada do ensino de inglês, que não consegue ser incorporado com a mesma qualidade na escola regular, responsável por atender à totalidade dos alunos.

Avaliação e monitoramento

Na etapa final da pesquisa que deu origem à publicação, buscou-se compreender a medida em que as secretarias estaduais de educação apresentavam objetivos de ensino claros a serem alcançados para o ensino de língua inglesa, e se os governos estaduais desenvolviam políticas de avaliação e monitoramento nessa área. Essa dimensão, no entanto, foi a que contou com menos informações disponíveis para análise, uma vez que não foram encontrados documentos públicos que alimentassem a pesquisa. Por meio de entrevistas com técnicos das secretarias, o estudo concluiu que avaliação e monitoramento não representam uma preocupação central dos governos locais, e que os estados não possuem metas específicas para o inglês. Alguns entrevistados fizeram menção ao Plano de Metas Estadual (que apresenta metas gerais) como a única referência nesse sentido.

A aplicação de provas de inglês junto aos alunos foi verificada somente em três estados (Tocantins, Ceará e Pernambuco). De acordo com o estudo, no entanto, ainda faltam estratégias e orientações claras sobre como usar os resultados obtidos para aperfeiçoar o processo de ensino/aprendizagem na língua. Em diálogo com os princípios de justiça escolar que vimos explorando, chama novamente atenção a ausência de definição de um nível mínimo de aprendizagem que busque garantir uma *igualdade de base* a todos os estudantes.

Para Gladys Quevedo, professora adjunta do Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução na Universidade de Brasília, a resistência da sociedade brasileira à avaliação em larga escala ainda é muito forte, de forma que falta uma discussão mais consistente sobre metas para o ensino de inglês que envolvam o uso da língua em um contexto significativo para os alunos. Na ausência de um quadro

comum de avaliação em nível nacional, a professora indica o uso, por algumas escolas, do Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas (CEFR).

Os dados sumarizados nesta seção foram baseados em mapeamentos de políticas de ensino de inglês que vinham sendo desenvolvidas pelos estados brasileiros em meio a um cenário de implementação experimental. Eles apontam para uma diversidade significativa nos programas oferecidos, e sugerem certa desigualdade envolvendo “quem recebe o quê” em cada contexto. Se um ambiente institucional de baixo conflito caracterizava a oferta desse componente curricular até então, o mesmo já não pode ser dito após o estabelecimento de uma Medida Provisória em 2016, transformada em lei no ano seguinte, que impactou significativamente o *status* que a língua inglesa adquiriu. A partir de então, observou-se uma redução significativa no grau de ambiguidade das políticas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no Brasil e, dessa forma, deslocou-se seu contexto de implementação para o quadrante político, um processo que possivelmente viria a impactar o desenvolvimento desses programas de ensino de inglês nos contextos subnacionais.

Na próxima seção, buscamos compreender um pouco melhor essa “mudança exógena” responsável por interromper o equilíbrio estabelecido pela LDB/96 e os PCNs, e os princípios de justiça que pareceram orientar a redação desse componente curricular na BNCC.

3.3.2. Língua inglesa na BNCC: o estabelecimento de um contexto político de implementação

Retomando a linha cronológica brevemente apresentada no início da seção 3.3, observamos que as iniciativas de estabelecer uma formação básica comum a aos cidadãos brasileiros – iniciadas na Constituição Federal de 1988 e reforçadas na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 – ganharam nova força no âmbito da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que regulamenta o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). O Plano apresenta vinte metas e um conjunto de estratégias voltadas à melhoria da qualidade da Educação Básica, dentre as quais quatro se referiam à construção de uma base nacional curricular comum. Em meio a esse novo cenário de discussões sobre a definição de conteúdos mínimos a serem acessados por todos os estudantes no território nacional, aos quais deveriam

acrescentadas as especificidades de cada região, já é possível observar dissensos consideravelmente maiores do que os observados quando da elaboração e aprovação dos PCNs.

Em primeiro lugar, observou-se um nível significativo de conflito em relação à possibilidade e/ou pertinência de promover algum grau de padronização curricular, ou de redução de ambiguidade em relação aos conhecimentos a serem socializados nas escolas. Esta disputa, conforme vimos explorando desde o capítulo 2, reflete uma das principais tensões entre os princípios de justiça como redistribuição e reconhecimento.

Os conflitos que envolveram o debate sobre a BNCC desde sua elaboração foram agravados por alguns fatores. Um deles foi o nível em que a ambiguidade da política foi efetivamente reduzida, sobretudo no Ensino Fundamental. Nesta etapa, diferentemente do que havia sido proposto nos Parâmetros e Diretrizes anteriores, estabeleceram-se expectativas de aprendizagem, competências e habilidades específicas para cada disciplina e área do conhecimento. Além disso, o conflito em torno da proposta foi agravado pelo questionamento da legitimidade de seus formuladores pós-2016, e pelo modo impositivo (“de cima para baixo”) com que a reforma curricular foi conduzida, principalmente nesse período.

A redação das duas versões preliminares da BNCC ocorreu durante um governo democraticamente eleito e contou com maior participação popular. Já a elaboração da terceira (e última) versão – que sofreu alterações relevantes em sua estrutura – ocorreu após um processo extremamente conturbado de destituição de uma Presidente eleita, e sua substituição por um vice-presidente com baixa legitimidade democrática. A partir de então, as coalizões de atores que ganharam destaque no processo de (re)elaboração do documento, e que compuseram o “comitê gestor” da política no âmbito do novo governo, também foram alvo de críticas importantes. Alguns deles integram o grupo que autores como Freitas (2014) chamam de “reformistas empresariais da educação”. Ou, conforme Avelar & Ball (2019) conceituam, a “nova filantropia” ligada ao setor educacional. Estes, por sua vez, são comumente analisados no campo a partir de seu interesse na educação básica brasileira como um mercado potencialmente lucrativo. Suas articulações em prol de uma base comum vêm sendo observadas desde o início dos debates sobre a política, tendo adquirido um protagonismo crescente em sua produção desde a destituição de Dilma Rousseff. Apesar das profundas

controvérsias suscitadas, esses novos atores tiveram força suficiente para garantir a aprovação e a homologação da versão final do documento em dezembro de 2017.

Em relação ao componente de língua inglesa, as mudanças apresentadas pela versão final também foram significativas. Em primeiro lugar, essa disciplina sequer constava explicitamente no documento em suas duas primeiras versões, podendo ser inferida sob a denominação mais geral “Língua Estrangeira Moderna”, conforme a tradição estabelecida no Brasil desde a LDB/96, que se manteve nos Parâmetros, Orientações e Diretrizes Curriculares que a sucederam. O novo documento normativo da BNCC, com força de lei, reduz a ambiguidade das legislações (e versões do documento) anteriores, ao conferir à disciplina o status de *única* língua estrangeira obrigatória a partir do 6º ano do Ensino Fundamental. Com isso, aumenta a margem de conflito com as demais línguas, que ficaram sem qualquer regulamentação a nível federal. Para além de buscar universalizar o acesso, a nova legislação aposta na redução dos níveis de incerteza também sobre o aspecto qualitativo da oferta, ao estabelecer objetivos específicos de aprendizagem para cada ano da etapa final do Ensino Fundamental. Por fim, um agravante em todo esse processo foi a forma pela qual essa inclusão explícita (e exclusiva) da língua inglesa se deu: por meio de uma Medida Provisória (a MP 746/2016), posteriormente transformada na Lei 13.415/2017, que promoveu a chamada Reforma do Ensino Médio.

Conforme apresentado neste capítulo, o contexto de implementação de políticas para o ensino de inglês anteriormente à BNCC era caracterizado pela alta ambiguidade. Esse baixo grau de normatização, por um lado, parece ter facilitado a reprodução que desigualdades na oferta de língua inglesa. Por outro, reduzia o nível de conflito entre os diferentes atores nos contextos subnacionais, que dispunham de autonomia para decidir quais línguas ofertar, o que ensinar, em quais espaços, com que estrutura, e para que público.

Embora a redução de ambiguidade pudesse ser benéfica para uma (re)distribuição mais justa ou equitativa do conhecimento de língua inglesa no país, este movimento não se deu com base em uma construção coletiva do problema. Na realidade, forças “exógenas” interromperam o equilíbrio institucional experimentado anteriormente. Além disso, esse processo foi acompanhado de uma desregulamentação e elevação de ambiguidade em relação às demais línguas, inclusive a espanhola, que voltaram a acumular o *status* de mera recomendação

sujeita às possibilidades locais. Essas dinâmicas levaram ao estabelecimento de um contexto político para a implementação da BNCC no ensino de língua inglesa nos estados e municípios. Consequentemente, prejudicaram a própria conscientização em torno do problema das desigualdades distributivas associadas a esse conhecimento, tendo em vista a maior evidência que as injustiças simbólicas e de reconhecimento (sua imposição e hegemonia) efetivamente adquiriram.

Entre as diversas críticas feitas à política estabelecida para o componente curricular de língua inglesa, destacamos duas: o impacto negativo que o reducionismo em prol dessa língua gera sobre uma proposta plurilíngue (Fonseca, 2018), como mencionado; e a inconsistência interna do documento. Em relação a este último ponto, especialistas apontam um descompasso entre a fundamentação teórica que o documento assume (os princípios explicitados no texto introdutório) e o que é apresentado na definição dos conteúdos a serem trabalhados em cada ano (no quadro das competências e habilidades). Segundo autores como Tílio (2019) e Szundy (2019), a forma como estão organizados os objetos de aprendizagem evidenciam uma concepção de língua e linguagem incoerente com a perspectiva discursiva e dos multiletramentos, que já vinha sendo privilegiada em documentos curriculares anteriores, e nas primeiras versões da Base, além de ser mencionada na própria BNCC.

Ainda em referência a essa inconsistência interna do documento na parte dedicada à Língua Inglesa, é possível refletir sobre a medida em que o texto final buscou responder ao dilema redistribuição-reconhecimento que envolve o ensino (agora obrigatório) dessa língua. Nesse sentido, propomos um olhar sobre o documento em duas direções. Primeiramente, seu texto introdutório, no qual localizamos importantes princípios de justiça relacionados ao reconhecimento. Em segundo lugar, o quadro com as unidades temáticas, objetos de conhecimento e habilidades ano a ano, que estamos associando a uma espécie de resumo dos conhecimentos a serem “redistribuídos” em relação a esse componente.

O texto introdutório se inicia pela importância que o aprendizado da língua inglesa assume em um mundo social cada vez mais globalizado e plural, no sentido de contribuir para o “agenciamento crítico dos estudantes e para o exercício da cidadania ativa”, ampliando, ainda, suas possibilidades de interação, mobilidade, construção de conhecimentos e continuidade nos estudos (Brasil, 2018, p. 241). Essa perspectiva assume, segundo o documento, três implicações importantes: i) a

necessidade de rever as relações entre língua, território e cultura, considerando a disseminação global da língua inglesa; ii) a ampliação da visão de (multi)letramentos, considerando as diferentes semioses e as práticas sociais do mundo digital; iii) a importância de refletir sobre abordagens de ensino, relativizando crenças de que haveria um “inglês melhor” a ser ensinado, ou um “nível de proficiência” específico a ser alcançado pelo aluno. Tais implicações estão sumarizadas nos trechos selecionados a seguir, que centralizam o ensino desse componente sob o paradigma do inglês como língua franca:

O tratamento dado ao componente na BNCC prioriza o foco **da função social e política do inglês** e, nesse sentido, passa a tratá-la em seu *status* de **língua franca**. [...] Nessa proposta, a língua inglesa não é mais aquela do “estrangeiro”, oriundo de países hegemônicos, cujos falantes servem de modelo a ser seguido, nem tampouco trata-se de uma variante da língua inglesa. Nessa perspectiva, são acolhidos e legitimados os usos que dela fazem falantes espalhados no mundo inteiro, com diferentes repertórios linguísticos e culturais, o que possibilita, por exemplo, questionar a visão de que o único inglês “correto” – e a ser ensinado – é aquele falado por estadunidenses ou britânicos. Mais ainda, o tratamento do inglês como língua franca o desvincula da noção de pertencimento a um determinado território e, conseqüentemente, a culturas típicas de comunidades específicas, legitimando os usos da língua inglesa em seus contextos locais. Esse entendimento favorece uma educação linguística voltada para a interculturalidade, isto é, para o reconhecimento das (e o respeito às) diferenças, e para a compreensão de como elas são produzidas nas diversas práticas sociais de linguagem, o que favorece a reflexão crítica sobre diferentes modos de ver e de analisar o mundo, o(s) outro(s) e a si mesmo. [...] O *status* de inglês como língua franca implica deslocá-la de um modelo ideal de falante, considerando a importância da cultura no ensino-aprendizagem da língua e buscando romper com aspectos relativos à “correção”, “precisão” e “proficiência” linguística. (Brasil, 2018, p. 241-242, grifos no original)

Observam-se, no trecho acima, elementos importantes associados à justiça como reconhecimento no ensino de línguas e língua inglesa, conforme elaboramos neste capítulo, dentre eles: a concessão de reconhecimento positivo aos diferentes usos do inglês, sobretudo aqueles realizados por falantes “não nativos” nos próprios contextos locais; a valorização e o respeito às diferenças; o principal papel que o ensino de línguas assume no contexto escolar como possibilitador desse contato com a diferença; e a perspectiva discursiva de linguagem, que a vê como prática social que constrói essas próprias identidades e diferenças. Em contraposição a esses elementos, apresenta-se a necessidade de romper com outras visões, a exemplo daquela que valoriza a “proficiência linguística”. Este conceito parece estar novamente no centro das controvérsias entre uma perspectiva mais redistributiva, que o associa à capacidade comunicativa na língua a ser

desenvolvida junto aos estudantes, e outra mais relacionada ao reconhecimento, que o associa à reprodução de normas e padrões estabelecidos por falantes “nativos”.

Ao passo que esses pressupostos teóricos apresentados no texto introdutório tiveram uma boa aceitação no campo, houve diversas críticas à forma de estruturação dos eixos organizadores do componente (leitura, oralidade, escrita, conhecimentos linguísticos e dimensão intercultural). Estes, por sua vez, teriam privilegiado uma visão tecnicista dos letramentos e uma concepção de texto como unidade autônoma (Szundy, 2019), em vez da perspectiva discursiva que enfatiza a dimensão das práticas sociais, a exemplo do que teria ocorrido na segunda versão do documento⁶⁹. Além disso, apontou-se uma confusão entre o que estava sendo considerado unidade temática, objeto de conhecimento e habilidades nos quadros resumitivos para cada ano escolar. De fato, o quadro apresentado para o 6º ano, por exemplo (Brasil, 2018, p. 253), classifica “Estratégias de Leitura” como uma unidade temática. No entanto, não se trata de um tema ou assunto a ser discutido, mas de um recurso didático que possivelmente se aproxima mais de uma habilidade a ser desenvolvida juntamente aos alunos.

Na fase exploratória desta pesquisa, entrevistamos um Professor Universitário que integrou o Conselho Nacional de Educação à época da apreciação e homologação da Base Nacional Comum Curricular, buscando compreender melhor o que teria gerado essas inconsistências. Segundo o Professor, diversos problemas apontados na versão final do documento dizem respeito às mudanças no conjunto dos especialistas que participaram de sua redação, à pressão de tempo para a conclusão dos trabalhos e, sobretudo, à tensão do clima político que envolveu a última versão, que impediu até mesmo um debate mais técnico sobre algumas questões. O documento que chegou ao Conselho estava tão fragmentado, em sua

⁶⁹ É importante destacar que a redação das duas primeiras versões da BNCC, nas quais constava o componente “Língua Estrangeira Moderna”, contou com a participação de especialistas do campo que tinham uma visão bastante positiva dos PCNs, a exemplo de Almeida (2012), com quem dialogamos anteriormente. É possível observar, ainda, a manutenção de uma alta ambiguidade nesses documentos, ilustrada, dentre outros, pela definição dos objetivos de aprendizagem segundo práticas sociais: práticas da vida cotidiana, artístico-literárias, político-cidadãs, investigativas, mediadas pelas novas tecnologias, e do mundo do trabalho. O documento reconhece que “para participar dessas práticas sociais, em qualquer língua, será necessário apropriar-se de recursos linguístico-discursivos e culturais pertinentes para (inter)agir” (Brasil, 2016b, p. 128), mas não apresenta qualquer definição de quais seriam esses recursos, que deveriam ser selecionados de acordo com os textos em foco e objetivos de compreensão e/ou produção textual, no tratamento das temáticas em pauta em cada etapa da escolarização. A progressão da aprendizagem, por sua vez, se daria por meio do “adensamento de vivências” com os textos em língua estrangeira.

percepção, que foi necessário “se imiscuir naquilo aqui, que não era, a princípio uma tarefa do Conselho”.

Apesar de reconhecer as inúmeras falhas do documento, o Professor afirma ter-se baseado na própria experiência como docente de língua inglesa ao longo de 20 anos, inclusive na educação básica, para optar por seu voto final favorável. Em sua perspectiva:

Eu vejo, muitas vezes, discussões acadêmicas que ficam só na academia, que não produzem aquilo que supostamente se quer, ou que se diz que vai ou que pretende fazer. Ou seja, mudar positivamente a educação. Obviamente que, com isso, eu não desconsidero os esforços. Eu reconheço. Mas eu faço essa distinção, que muitas vezes os esforços que a gente faz na academia, eles não redundam positivamente na educação básica. Porque eu atuei nos dois lados. Né? E quando eu atuava só na educação básica, eu criticava muito isso. [...] Então, eu pensei em questões práticas, sabe? É melhor um do que nada. Se você perguntar para quem não tem nada, eles vão dizer "eu prefiro um a nada". [...] E eu sabia das consequências. Eu sabia que isso ia impactar formação de professores, PNLD, porque eu já estava lá há tempo suficiente para perceber os desdobramentos. Agora, eu não sou inocente, é evidente que eu sei que há interesses. Mas onde não há interesse? Então eu pensei "é melhor que a gente tenha um objeto que possa ajudar". Por que quais eram os dados que nós tínhamos da educação naquele momento? Menos de 2% da nossa população sabe o básico de Inglês. Nós estamos atrás de vários países da América Latina. Ou seja, é um desastre isso aqui, do ponto de vista dos resultados educacionais. Então, muita coisa precisa ser feita. [...] Não começar é que me parece o maior erro.

Em meio aos conflitos que marcaram sua formulação, a BNCC foi homologada em dezembro de 2017, e aponta para o início de uma política mais sistemática em relação à língua inglesa em nível nacional. O contexto *político* estabelecido para sua implementação nos níveis subnacionais desperta curiosidade investigativa sobre como políticas de ensino de inglês vêm sendo materializadas localmente. Diante do caráter recente de sua aprovação, e de desafios enfrentados pelo fechamento das escolas em 2020 e 2021, em função da pandemia de COVID-19, análises mais robustas desse processo ainda não são possíveis. Dessa forma, decidimos lançar um olhar sobre a experiência da rede pública municipal do Rio de Janeiro, que havia realizado uma reforma similar no ensino de língua inglesa quase uma década antes daquela apresentada pela BNCC. Passamos, portanto, à segunda etapa desta pesquisa.

4

Um estudo de caso de implementação: percurso metodológico

Após a construção do problema em torno da desigualdade de acesso à língua inglesa no Brasil, e de sua relação com a trajetória de políticas públicas voltadas à socialização desse conhecimento no país, propomo-nos a atingir um segundo objetivo nesta tese. Buscamos compreender, por meio de um estudo de caso, a implementação de políticas de ensino de inglês em um contexto subnacional que antecipou, em quase uma década, um movimento de reforma relativamente semelhante àquele ora proposto pela BNCC. Trata-se da experiência da rede pública municipal do Rio de Janeiro, que atravessou diferentes contextos de implementação ao desenvolver iniciativas próprias voltadas à língua inglesa, com destaque para o Programa Rio Criança Global.

Ao longo deste capítulo, explicitaremos o percurso metodológico seguido para a realização desta etapa da pesquisa, desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa interpretativa, com base em um recorte longitudinal.

4.1.

Estudo de caso e o caso escolhido: Por que a rede pública municipal do Rio de Janeiro?

Conforme definido por Cresswell (2007), estudos de caso compõem uma estratégia de investigação da pesquisa qualitativa especialmente pertinente quando se busca explorar, em profundidade, um programa, um evento, uma atividade ou um processo. No que se refere à abordagem qualitativa em si, o autor sinaliza que esse tipo de técnica é adequado quando o foco da pesquisa recai sobre o *processo* que está ocorrendo, cuja compreensão pode ser viabilizada a partir das percepções e experiências dos participantes envolvidos. Dessa forma, trata-se de projetos de investigação que procuram entender não apenas uma, mas múltiplas realidades, e estabelecer o significado do fenômeno estudado com base no ponto de vista dos

participantes. As decisões, motivações, e lógicas de ação desses atores se tornam, portanto, bastante relevantes para o estudo proposto.

Segundo Cresswell (2007), estratégias de pesquisa qualitativa como estudos de casos são particularmente adequadas, ainda, quando o problema que se busca investigar não foi objeto de muitos estudos sistemáticos, apresentando, portanto, uma dimensão exploratória útil. Isso pode ocorrer tanto por se tratar de um tópico novo de pesquisa, ou porque o fenômeno social em questão nunca foi abordado por meio de lentes teóricas específicas, oferecendo espaço ainda para diversas variáveis importantes a serem examinadas.

Assim como outras estratégias qualitativas, os estudos de caso buscam explorar essas variáveis por meio de procedimentos que envolvem, segundo Cresswell (2007, p. 208): a coleta de dados no “cenário natural”, isto é, no campo em que o problema em tela é vivenciado pelos participantes; o emprego de múltiplos métodos de coleta de dados (entrevistas, análise documental etc.), de forma a possibilitar uma triangulação entre as fontes de evidência, e gerar maior confiabilidade dos dados obtidos; o reconhecimento da centralidade do pesquisador, conexões com o local/tema de pesquisa como parte integrante de sua interpretação analítica; e a utilização de referenciais teóricos previamente desenvolvidos para conduzir a coleta e a análise dos dados.

Outros pesquisadores do campo educacional que vêm operando com o referencial teórico de implementação de políticas públicas têm se valido da estratégia de estudo de caso para melhor compreender esse fenômeno. Nesse sentido, à semelhança de Nascimento Cock (2022, p. 29), também consideramos que a compreensão do objeto em questão requer um tipo de investigação que atribua importância aos contextos, e que os reconheça como parte integrante do próprio fenômeno em tela. Afinal, como pontua Yin (2005), estudos de caso são pertinentes quando buscamos tratar de questões contextuais, nas quais nem sempre é fácil distinguir o fenômeno em si do contexto em que está inserido.

Nesta segunda etapa investigativa, temos como objeto os processos decisórios que caracterizam a implementação local de políticas e programas de ensino de inglês, particularmente mudanças nesse ensino geradas por reformas. Buscamos analisar tais processos decisórios a partir de um olhar atento aos *contextos de implementação* em que ocorrem. Nesse sentido, merecem destaque os níveis de conflito e ambiguidade que envolvem essas políticas e programas no

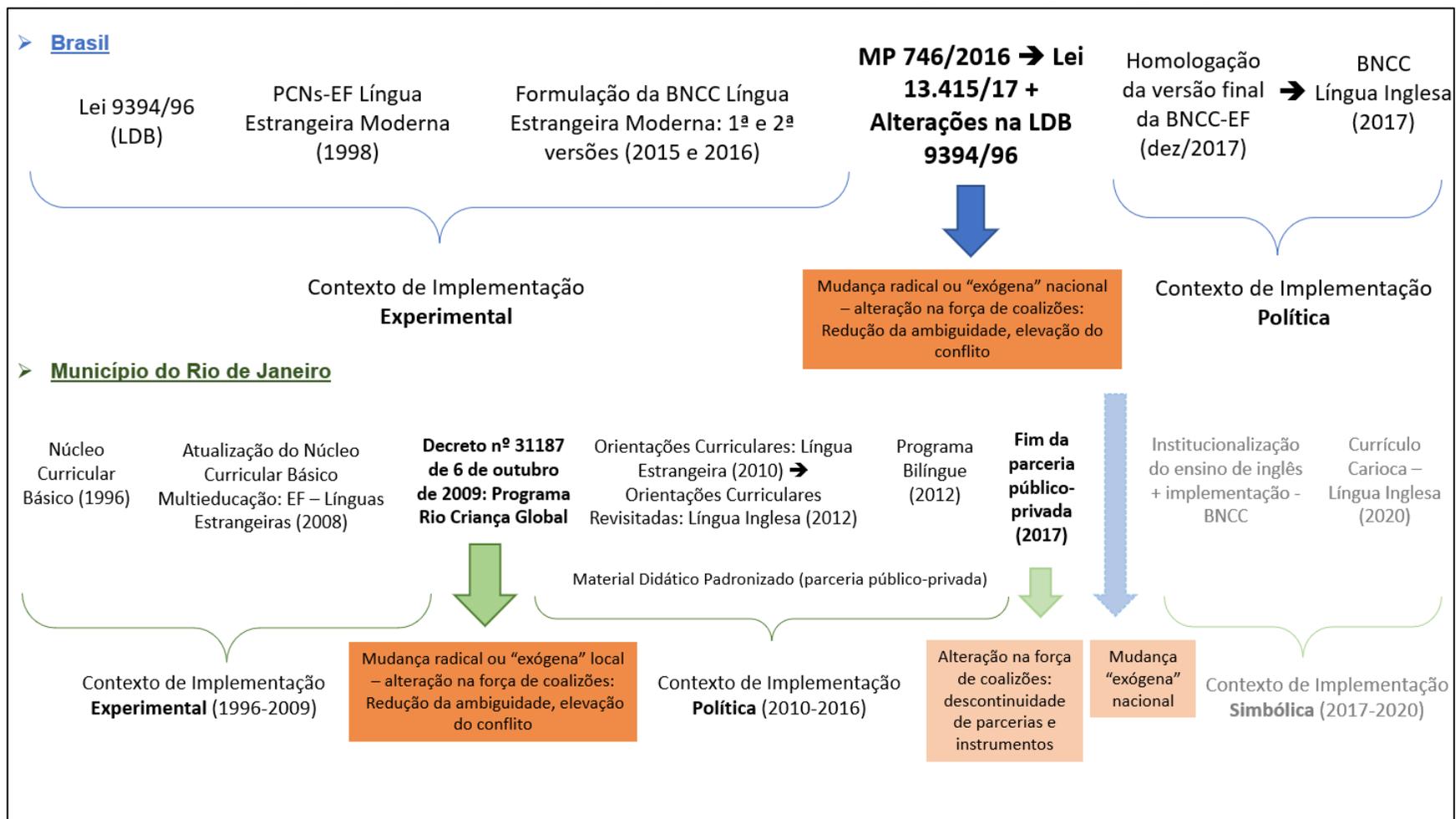
âmbito da rede municipal selecionada. Como discutido anteriormente, os contextos estabelecidos por essas variáveis influenciam as decisões de atores-chave, e constroem as estratégias desenvolvidas pela(s) agência(s) implementadora(s) para lidar com os conflitos que surgem de tais decisões, e gerar adesão à política.

No que se refere ao caso escolhido, cabe destacar a relevância da rede municipal do Rio de Janeiro em diversos aspectos. Primeiramente, trata-se da maior rede pública municipal de educação da América Latina, laboratório de diversas experiências próprias de currículo. Conforme consta em seu site oficial⁷⁰, em 2022, a rede atendia a um total de 634.007 alunos, e contava com 1.544 unidades escolares, distribuídas em 11 Coordenadorias Regionais de Educação. As etapas e segmentos atendidos incluem a Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Fundamental I (anos iniciais) e Ensino Fundamental II (anos finais), além das modalidades de Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. O corpo docente-administrativo da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro é atualmente composto por 12.186 funcionários e 36.416 professores, dentre os quais 1.812 são de língua inglesa (Lima, 2021, p. 31). Trata-se, portanto, de uma rede de ensino extensa, numerosa e diversa, o que potencializa a complexidade da gestão da implementação de políticas educacionais.

Em segundo lugar, e especialmente relevante para a presente pesquisa, é o fato de que analisar a trajetória desta rede específica no que se refere à língua inglesa permite aproximarmo-nos da compreensão do que ocorre quando políticas educacionais atravessam diferentes contextos de implementação, sobretudo aqueles caracterizados pelo alto conflito. Se observarmos o caso *micro* do município do Rio de Janeiro à luz da trajetória *macro* das políticas nacionais voltadas ao ensino de línguas, observamos possibilidades comparativas interessantes. Para melhor explorá-las, apresentamos o seguinte esquema:

⁷⁰ <<https://educacao.prefeitura.rio/educacao-em-numeros/>>. Acesso em: 06 de jan 2023.

Figura 17: Contextos de implementação estabelecidos pelas políticas de ensino de línguas estrangeiras/inglesa (Brasil e Rio de Janeiro)



Fonte: Elaboração própria

De início, cabe destacar que a redação dos Parâmetros Curriculares Nacionais de Ensino Fundamental relativos às Línguas Estrangeiras contou com a participação de professores e pesquisadores advindos de Instituições de Ensino Superior renomadas, localizadas no município do Rio de Janeiro. Estes, por sua vez, têm um histórico de colaboração com a Secretaria Municipal de Educação (também na área de línguas estrangeiras), no que se refere à consultoria especializada para a elaboração de propostas e documentos curriculares próprios da rede. Considerando que alguns dos atores envolvidos na redação dos PCNs também estiveram presentes na formulação das orientações curriculares locais, as políticas de ensino de línguas estrangeiras desenvolvidas neste município até o ano de 2009 também apresentavam um elevado grau de ambiguidade. Além de serem ofertadas diferentes línguas, as diretrizes para o ensino até então definidas eram bastante próximas àquelas apresentadas nos PCNs, a exemplo do foco na leitura.

Esse período de maior equilíbrio e certo incrementalismo – em que mudanças graduais vinham sendo experimentadas por meio de projetos focalizados, que serão explorados adiante – passou a ser desestabilizado a partir de 2009, com a alteração na coalizão das forças políticas locais que assumiram o governo da cidade do Rio de Janeiro após as eleições municipais de 2008. A mudança no controle do poder executivo veio acompanhada, ainda, de “forças exógenas” que contribuiram para que a questão do ensino de inglês na rede “escapasse” de seu contexto restrito, para se tornar foco de atenção mais amplo. Referimo-nos aos megaeventos esportivos que seriam sediados pela cidade nos anos seguintes, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, que prometiam ainda mais a circulação de turistas estrangeiros no município.

Os grupos que assumiram postos-chave de tomada de decisão no âmbito da Prefeitura e da Secretaria de Educação, à época, conseguiram pautar a “imagem” do conhecimento de língua inglesa como um problema a ser endereçado (True et al., 2007) e assim promover uma mudança mais radical no ensino desse componente curricular. Esse foi o contexto que marcou o surgimento do Programa Rio Criança Global, instituído por meio de um decreto em outubro de 2009 (Rio de Janeiro, 2009). O objetivo do Programa, conforme consta nos Planos Plurianuais da Prefeitura entre 2010 e 2017, foi descrito como: “capacitar os alunos na rede municipal com ênfase na comunicação verbal do idioma inglês para que possam, por exemplo, trabalhar com turismo ou interagir com atletas durante a Copa do

Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016”. Entre as ações desenvolvidas para alcançar este objetivo, destaca-se a ampliação do ensino da língua inglesa para todos os anos do Ensino Fundamental (1º ao 9º), e o estabelecimento de uma relação de parceria/contratação⁷¹ de uma empresa privada para fornecimento de material didático e formação de professores.

Ao observar o esquema apresentado anteriormente, é possível notar que a rede municipal do Rio de Janeiro antecipou um movimento de reforma (ou mudança radical) em sua política de ensino de língua inglesa, que viria a ser proposto nacionalmente pela BNCC cerca de oito anos depois. O Programa Rio Criança Global reduziu a ambiguidade que caracterizava o ensino de línguas na rede até então (que incluía o espanhol e o francês) em prol do inglês, para além de alterar o foco do ensino da leitura para a oralidade. Com isso, o nível de conflito em torno da política foi elevado, e um contexto *político* de implementação foi estabelecido (Matland, 1995). Em comparação com o cenário nacional, observou-se novamente uma antecipação desse tipo de implementação conflituosa, que viria a ser estabelecida posteriormente pela BNCC aos entes subnacionais, principalmente àqueles sem experiências próprias de reformas prévias.

Nesse sentido, podemos dizer que o caso selecionado pode servir como uma espécie de “caso revelador” da implementação de reformas no ensino de língua inglesa, principalmente aquelas conduzidas em um cenário de elevado conflito. Novamente à semelhança do desenho proposto por Nascimento Cock (2018, p. 30), buscamos estudar esse caso em uma perspectiva longitudinal. Elegemos o Programa Rio Criança Global (PRCG) como recorte empírico e marco principal dos movimentos de mudança no ensino de inglês na rede, e buscamos comparar o contexto imediatamente prévio ao Programa com o contexto que se sucedeu a ele, no período de 2010 a 2016.

Embora uma análise aprofundada do período posterior a 2016 não esteja contemplada nesta pesquisa, vale a pena ressaltar que, após este ano, a rede

⁷¹ Conforme assinalado em outras pesquisas (Fonseca, 2018), a relação estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e a empresa *Learning Factory*, à época da inauguração do Programa Rio Criança Global, não constava oficial ou formalmente como uma parceria, mas como contratação para fornecimento de material didático. No entanto, como também abordado em pesquisas anteriores e em relatos da própria gestora do Programa (que serão explorados adiante, no capítulo de análise), diversos outros serviços foram “colocados para dentro da parceria” durante a implementação da política. Dessa forma, a relação com esse ator não estatal ficou conhecida informalmente como tal no âmbito da rede.

municipal do Rio de Janeiro foi novamente atravessada por importantes mudanças exógenas e/ou interrupções de equilíbrio. Entre eles, a reforma apresentada pela BNCC em nível nacional, e a descontinuidade abrupta de instrumentos e parcerias que compunham o Programa Rio Criança Global, devido à troca de gestão municipal. Esses dois fenômenos geraram novos deslocamentos no tipo de implementação de políticas de ensino de inglês na rede. Ao mesmo tempo em que os conflitos do período anterior ainda não haviam sido solucionados, o grau de ambiguidade foi novamente ampliado, por diversos motivos; dentre eles, o fim dos instrumentos de indução, como o material didático padronizado.

Considerando o contexto *político* que marcou o período 2010-2016, buscamos, nesta pesquisa, analisar os processos decisórios que caracterizaram a implementação da reforma no ensino de inglês na rede à época, a partir de um olhar especialmente atento aos *conflitos* presentes nesse processo e às estratégias desenvolvidas para administrá-los. Buscamos, ainda, investigar a relação entre esses conflitos (principalmente os de natureza simbólica) e os distintos princípios de justiça para a distribuição do conhecimento de língua inglesa.

Para a análise dessa relação, encontramos subsídios nos objetivos implícitos ou não oficiais da política em tela. Segundo declarações do (atual e então) prefeito Eduardo Paes, os eventos esportivos que seriam sediados na cidade foram apenas pretextos para efetivar uma política educacional como a proposta pelo Programa Rio Criança Global. Em entrevista concedida à mídia em 2010, o prefeito afirma que a aprendizagem de inglês seria fundamental para que os estudantes da rede pública conseguissem “boas oportunidades”. Ainda segundo ele, “a copa do mundo e as olimpíadas de 2016 foram apenas grandes desculpas para investirmos em um projeto como este, que é essencial para a vida de nossas crianças”⁷².

Nesse sentido, e finalizando a justificativa do caso escolhido, podemos argumentar que a reforma promovida pela rede municipal do Rio de Janeiro antecipou o próprio princípio de “redistribuição” em relação à língua inglesa que viria a orientar a BNCC. Ao considerar sua aprendizagem como *essencial*, a nova política implementada na rede teve como um de seus principais objetivos a universalização do acesso a esse componente curricular pelos estudantes, para além da valorização da proficiência oral no idioma.

⁷² Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=1100300>>. Acesso em: 16 fev 2023.

Considerando que vimos abordando, nesta tese, as profundas tensões entre redistribuição e reconhecimento como princípios de justiça para políticas educacionais, e as problemáticas que circundam a definição de conhecimentos essenciais em matéria de currículo, o caso escolhido se torna particularmente útil para compreender a complexidade desse fenômeno. Conforme pontuado por Flyvbjerg⁷³ (2006), *casos extremos* podem gerar uma compreensão ainda maior sobre dado problema ou fenômeno, ao permitirem aos pesquisadores acessar os limites de teorias existentes e/ou desenvolver novos conceitos ou articulações. Dada a nitidez com que a língua inglesa incorpora o dilema redistribuição-reconhecimento, reformas curriculares centradas nessa disciplina (como o Programa Rio Criança Global) podem ser especialmente interessantes para iluminar esse tipo de tensão – que está na base de diversos desafios de implementação de políticas educacionais e curriculares.

Para melhor situarmos nossa contribuição, apresentamos uma breve revisão das pesquisas já realizadas sobre o Programa Rio Criança Global e a reforma em tela.

4.1.1.

Programa Rio Criança Global e a reforma no ensino de inglês no município Rio de Janeiro: o que já foi dito, como foi dito, e o que/como ainda falta dizer

Para o levantamento das teses e dissertações defendidas sobre o Programa Rio Criança Global e a reforma no ensino de língua inglesa realizada pela rede pública municipal do Rio de Janeiro no período selecionado, elegemos o ano de 2010 como o início de nossa busca. Utilizando as ferramentas oferecidas pelo Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e pela Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, buscamos trabalhos com as seguintes expressões em seu título, resumo ou palavras-chave:

- “Programa Rio Criança Global”
- “Programa Bilíngue”⁷⁴ ou “bilíngue/bilinguismo” + “língua inglesa/inglês” + “Rio de Janeiro”

⁷³ Segundo o autor, a questão central a ser respondida por qualquer estudo de caso seria: *What is this case a case of?* Em tradução livre “Este caso é um caso de quê?”

⁷⁴ Um desdobramento do Programa Rio Criança Global, que consistiu em uma ação focalizada em um conjunto de escolas selecionadas, nas quais uma carga horária maior de língua inglesa era ofertada, tanto na Educação Infantil, quanto nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

- “ensino de inglês/língua inglesa” + “rede (pública) municipal do Rio de Janeiro”

Após uma análise de pertinência que deixou de fora do levantamento trabalhos não relacionados diretamente à nossa temática de interesse – a exemplo de pesquisas mais amplas sobre bilinguismo e/ou educação de pessoas surdas –, chegamos ao total de 10 trabalhos que tratam da reforma em tela, organizados no Quadro 9 a seguir.

Quadro 9: Pesquisas acadêmicas publicadas sobre o Programa Rio Criança Global e seu desdobramento no Programa Bilíngue (2010-2022)

| Programa Rio Criança Global | | | | | |
|---|------|------------------|---|----------------------------------|---|
| | Ano | Tipo de trabalho | Título | Autor(a) | Instituição e Programa |
| 1 | 2016 | Dissertação | Crenças de uma professora de inglês no contexto do Programa Rio Criança Global | Suellen Barbosa do Nascimento | UFF Estudos da Linguagem |
| 2 | 2017 | Dissertação | “Para inglês ver?” Análise linguístico-discursiva sobre o ensino de língua inglesa nas escolas municipais no âmbito do Programa Rio Criança Global (SME/RJ) | Nathália da Silva de Oliveira | UFF Estudos da Linguagem |
| 3 | 2017 | Dissertação | Conflitos discursivos em torno do Programa Rio Criança Global e o Ensino de Espanhol como Língua Estrangeira no município do Rio de Janeiro | Cristina Fernandes Lopes | UFRJ Letras Neolatinas |
| 4 | 2017 | Dissertação | O modelo neoliberal de educação e a autonomia do professor de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro | Leandro Rodrigo Galindo do Carmo | UFRJ Interdisciplinar Linguística Aplicada |
| 5 | 2017 | Tese | Atividade de trabalho e invenções de si: um estudo de narrativas autobiográficas de professoras de inglês do Programa Rio Criança Global | Dilermando Moraes Costa | Unigranrio Humanidades, Culturas e Artes |
| 6 | 2019 | Dissertação | Programa Rio Criança Global: uma política de línguas neoliberal | Graziele Ferreira dos Anjos | UFF Estudos da Linguagem |
| Programa Bilíngue: Desdobramento do Programa Rio Criança Global | | | | | |
| | Ano | Tipo de trabalho | Título | Autor(a) | Instituição e Programa |

| | | | | | |
|----|------|-------------|---|--|--|
| 7 | 2016 | Dissertação | Bilinguismo nas escolas públicas municipais: os sentidos produzidos pelos sujeitos sobre o ensino de língua inglesa no Complexo do Alemão | Barbara de Britto Terra Nova Gonçalves | UERJ Ensino em Educação Básica (Mestrado Prof.) |
| 8 | 2016 | Dissertação | Educação Bilíngue: uma cartografia e as particularidades de um caso brasileiro | Ana Dulce Moraes Albuquerque Vitor | UFF Estudos da Linguagem |
| 9 | 2018 | Dissertação | Agenda da política e gestão das escolas experimentais bilíngues Português-Inglês da Prefeitura do Rio de Janeiro | Aline Miranda Fonseca | UFRJ Educação |
| 10 | 2021 | Dissertação | Can we “favelados” speak English? O programa de educação bilíngue em duas comunidades do Rio de Janeiro | Gláucia da Silva Morais Acioli de Lima | UERJ Linguística |

Fonte: Elaboração da autora, com base em levantamento nas bases BDTD e CAPES

Um primeiro elemento observado a partir da revisão dos estudos realizados sobre o Programa Rio Criança Global e demais políticas de ensino de inglês na rede carioca, ao longo do período pesquisado, é sua concentração na área de Estudos da Linguagem (Linguística, Linguística Aplicada, Letras, e áreas afins). Além disso, à exceção da pesquisa de Fonseca (2018), o objeto em tela não foi analisado à luz de referenciais teórico-metodológicos que privilegiassem sua compreensão como uma política pública educacional. Nesse sentido, o tratamento conferido ao tema partiu predominantemente de um olhar direcionado pelas teorias da linguagem, com destaque para a Análise do Discurso (em suas diversas vertentes, sobretudo a francesa). Destaca-se, ainda, a alta representatividade da Universidade Federal Fluminense (UFF) em meio às Instituições de Ensino Superior nas quais os estudos foram desenvolvidos, e a prevalência de Dissertações de Mestrado.

Ainda com base em um olhar transversal sobre os estudos recentes que se debruçaram sobre a reforma no ensino de inglês apresentada pelo Programa Rio Criança Global e seus desdobramentos, observamos que a literatura tem buscado criticar – ou, até mesmo, denunciar – os sentidos por trás da política e suas consequências. Em relação aos primeiros, nota-se a prevalência de uma associação entre o objetivo principal do programa e processos sociais mais amplos, como o neoliberalismo. Nessa leitura, a decisão política de ampliar ou universalizar o acesso à língua inglesa na escolarização básica estaria estreitamente relacionada ao

atendimento às demandas do mercado e em consonância com orientações de organismos internacionais. Quanto às consequências geradas pela reforma, destacam-se os efeitos deletérios sobre a autonomia docente, o cotidiano escolar, e a pluralidade linguística que caracterizava a política de ensino de línguas da rede até então. Para melhor explorar as contribuições da literatura e situar nossa proposta analítica, apresentamos o seguinte agrupamento dos trabalhos desenvolvidos, com base nos tipos de conflito que a reforma parece ter suscitado:

i) Um primeiro conjunto de trabalhos (3 e 6) aponta para o que descrevemos, no capítulo anterior, como uma das principais manifestações do conflito redistribuição-reconhecimento em relação à língua inglesa, e que têm recebido destaque após a reforma proposta nacionalmente pela BNCC: o prejuízo que a escolha ou foco nessa língua traria para a valorização do plurilinguismo e para o ensino de outras línguas (como a espanhola) na escola. Tanto o estudo de Lopes (2017), quanto o de Anjos (2019) se baseiam principalmente em análise documental e operam com referenciais teórico-metodológicos da análise do discurso – sendo que o da primeira autora inclui entrevistas com professores de espanhol da rede. Em ambos os casos, eleger-se como desigualdade ou injustiça fundamental a ser analisada (e problematizada) aquela de natureza simbólica-cultural, traduzida na ideologia monolíngue em que o Programa Rio Criança Global estaria baseado e na hegemonia da língua inglesa que reproduz. Com base na análise de circulares emitidas pela Secretaria de Educação nos anos de 2012, 2015 e 2016, as autoras mostram, ainda, os impactos trazidos pela implantação do Programa na alocação de professores de francês e espanhol na rede. Estes, por sua vez, foram sendo progressivamente lotados em turmas do 8º e 9º ano e em turmas de projeto de correção de fluxo, ao passo que a oferta da língua inglesa se expandia. As normativas explicitavam, ainda, que não seria permitido o ensino de espanhol e francês em detrimento do inglês, exceto no caso de falta destes últimos no quadro de professores da escola. A oferta dessas outras línguas acabou ficando limitada, portanto, a disciplinas eletivas em escolas de turno único (período integral). À semelhança do movimento já discutido nesta tese, podemos refletir sobre os efeitos deletérios associados à *exclusividade* que acompanha a obrigatoriedade do ensino da língua inglesa – agora prescrita como a *única* língua obrigatória no currículo escolar, em nível nacional.

ii) Um segundo conjunto de trabalhos (1, 2, 4, 8 e 9), por sua vez, explora diferentes manifestações do que vimos denominando como conflito de redistribuição-reconhecimento no interior do próprio campo dedicado ao ensino da língua inglesa, e em meio às discussões sobre os níveis “ideais” de ambiguidade/padronização e controle estatal na educação. O trabalho de Oliveira (2017), por exemplo, parte dos diferentes papéis assumidos pelo professor de inglês no contexto escolar e no contexto de cursos de idiomas, nos quais a própria proposta pedagógica para o ensino da língua seria distinta. Segundo a análise realizada (com base nos textos legais que sustentam o Programa e no material didático utilizado), a autora conclui que o programa tem como base um modelo de ensino-aprendizagem instrucional e uma concepção de educação como serviço, numa perspectiva mais mercadológica. Tais pressupostos estariam distantes daqueles previstos pela legislação brasileira, a exemplo das orientações contidas nos PCNs, e dos critérios estabelecidos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Destaca-se, ainda, uma abordagem crítica das práticas controladoras e descontextualizadas que estariam sendo impostas aos professores e ao espaço escolar pelo modelo de parceria com uma empresa ligada a um curso de idiomas.

Os prejuízos impostos pela reforma à autonomia docente e seu descolamento da realidade discente foram também pontos sinalizados por outros trabalhos, a exemplo de Nascimento (2016) e Carmo (2017). No caso da primeira autora, que selecionou uma professora de inglês da rede para acompanhamento mais próximo (por meio de questionários, entrevistas e observação), destaca-se a (des)crença observada na eficácia do programa, que precisaria assumir uma maior aproximação à “realidade social do aluno”. Nesse sentido, o enfoque na produção oral é tido como irrealista considerando a baixa carga horária da disciplina e a quantidade de alunos por turma. Para além desses desafios de ordem material, a própria autora sinaliza, em primeira pessoa, a defesa da ideia de que “ninguém melhor que o próprio professor da rede, conhecedor de sua realidade educacional e das necessidades de aprendizagem de seu alunado, seja responsável pela condução de sua prática e, até mesmo, pela produção do material didático utilizado” (Nascimento, 2016, p. 43).

O trabalho de Carmo (2017) guarda semelhanças metodológicas com o de Nascimento (2016), no sentido de que novamente apenas um sujeito participante (professor de inglês da rede) é selecionado para um acompanhamento mais

próximo⁷⁵ por meio dos mesmos instrumentos. Com base em um referencial teórico marxista, o autor busca analisar as práticas pedagógicas do professor em questão, e identificar seu grau de autonomia durante a implementação do programa. Em suas conclusões, o material didático fornecido pela empresa parceira ocupa novamente o centro dos conflitos. Destaca-se seu distanciamento em relação à proposta apresentada pelo PNLD e o cerceamento da autonomia pedagógica docente ao regular o trabalho dos professores, que passam a ser “geridos por um curso de idiomas com a finalidade de seguir um modelo pronto de ensino, nos moldes dos cursos livres” (Carmo, 2017, p. 113). Observa-se, nesses trabalhos, uma forte preocupação com o que estamos considerando ser a “injustiça fundamental” em tela: a homogeneização/imposição cultural que caracteriza a implementação do programa nas diversas escolas da rede, e a desvalorização das definições e decisões locais sobre os rumos do ensino da língua inglesa em cada contexto.

Entre os trabalhos debruçados mais especificamente sobre o Programa Bilíngue, um desdobramento do Programa Rio Criança Global, também observamos a forte presença dessas temáticas nas análises realizadas. O trabalho de Fonseca (2018), único a operar com um referencial mais próximo ao campo das políticas educacionais – o ciclo de políticas de Bowe & Ball (1992) –, buscou analisar as especificidades da gestão escolar em escolas municipais que haviam se tornado bilíngues português-ínglês. O foco analítico da autora recaiu sobre as interferências da política no cotidiano e na gestão dessas escolas, que precisaram sofrer mudanças como a passagem ao turno único (período integral) para receberem o programa. Considerando os impactos que as parcerias público-privadas trazem à gestão democrática nas escolas, segundo a autora, por terem como pressuposto um modelo de gestão empresarial e gerencialista, os resultados apontam para a adoção de mecanismos semelhantes aos de uma “empresa tipicamente capitalista” nas escolas experimentais bilíngues. Tais mecanismos incluem, por exemplo, a forma de ingresso específica desses professores nas escolas, que passam por um processo seletivo interno à rede. Ainda segundo Fonseca (2018), a seleção dessas escolas por meio de uma decisão política externa à comunidade escolar também seria problemática por desconsiderar seu interesse (e participação na decisão) de que ali fosse implantada uma escola bilíngue.

⁷⁵ Na pesquisa de Carmo (2017), contudo, houve uma fase exploratória anterior envolvendo um maior número de docentes.

O trabalho de Vitor (2016) se dedica apenas parcialmente à análise do Programa Bilíngue no município do Rio de Janeiro, estando concentrado principalmente em um esforço de revisão teórica sobre o bilinguismo e a evolução desse conceito. No que se refere ao recorte empírico proposto, contudo, não fica clara a metodologia de investigação das “particularidades de um caso brasileiro”. As considerações apresentadas parecem estar baseadas principalmente na experiência própria da autora com sua atuação no programa, e em sua leitura do material didático utilizado no âmbito da parceria estabelecida. Nesse sentido, algumas das principais conclusões apontadas – a exemplo da inadequação do material à realidade local – aparecem sob a forma de crenças: “não nos parece que a intenção tenha sido elaborar um projeto sério”; “não identificamos a elaboração de um projeto que se adequasse especificamente ao público a que se destina”; “acreditamos que o programa devesse ter sido desenvolvido em parceria com a Universidade”; “o primórdio dos problemas, a nosso ver, está na parceria da Prefeitura do Rio de Janeiro com um curso de idiomas para a elaboração do programa” (Vitor, 2016, p. 134).

iii) Por fim, os trabalhos 5, 7 e 10 assumem contornos um pouco diferentes. A tese de Costa (2017), que analisa narrativas autobiográficas de sete professores de inglês da rede que atuavam no âmbito do Programa Rio Criança Global, explora de forma mais nuançada os desafios e desconfortos vivenciados pelos docentes em função do que chama de contradições do Programa. Dentre eles, destacam-se os conflitos tipicamente “materiais” enfrentados na tentativa de cumprir com a proposta da política: o atraso na entrega dos livros, a ausência de recursos audiovisuais, o número excessivo de alunos por turma e a carga horária limitada da disciplina. Além disso, desafios de ordem mais “simbólica” (segundo a nomenclatura que vimos utilizando) também se fazem presentes, como a dificuldade de aceitação da figura do professor de inglês nos anos iniciais por parte da própria comunidade escolar. Diante desses entraves, os professores realizariam o que autor classifica, em diálogo com a literatura mobilizada, de “renormalizações”, isto é, transformam o trabalho prescrito em um trabalho real. Este termo, por sua vez, seria próximo do conceito de discricionariedade e de seu exercício, no âmbito da literatura de implementação com a qual operamos (Lipsky, 2010).

Já inseridos na alçada do Programa Bilíngue, os trabalhos 7 e 10 são os únicos que buscam abordar, de forma mais direta, os efeitos da política na aprendizagem dos estudantes. O trabalho de Gonçalves (2016) busca compreender a percepção dos alunos do 4º e 5º anos que frequentam uma escola do projeto bilíngue localizada no Complexo do Alemão sobre o ensino da língua inglesa. Por meio de questionários e entrevistas, e à luz da teoria das representações sociais, a autora destaca a centralidade do elemento “aprender” nas representações dos estudantes sobre a língua inglesa, e suas associações à conquista de boas oportunidades na sociedade. Em outras palavras, “o resgate da aprendizagem como possível caminho para prosperar e se desenvolver enquanto ser social que vive num contexto de inseguranças e desigualdades” (Gonçalves, 2016, p. 106).

Já o trabalho de Lima (2021), após realizar um amplo mapeamento do Programa Bilíngue com base nos documentos oficiais relativos à política, busca identificar, entre outros aspectos, se há efetividade na educação bilíngue para a população favelada de duas comunidades do Rio de Janeiro, a partir da percepção de professores e gestores escolares. Entre os achados de seu estudo, é possível perceber uma hesitação entre os sujeitos pesquisados, sobretudo por uma dificuldade de conceituação dessas escolas como bilíngues, de fato, diante da ideia tradicional que se tem sobre “bilinguismo padrão” e o equilíbrio no uso das línguas materna e estrangeira que o caracterizaria. No entanto, o tempo prolongado de interação em inglês nessas escolas, em comparação com as regulares, bem como a dedicação desses profissionais no âmbito do programa são vistos como elementos positivos que lhe atribuem alguma efetividade. O trabalho de Lima (2021), publicado mais recentemente, já incorpora em sua análise um período posterior à troca de gestão municipal, em que a parceria público-privada mencionada anteriormente foi extinta. Chama atenção, nesse sentido, o descontentamento de diversos sujeitos entrevistados com a descontinuidade no fornecimento de insumos, e com a fragilização do ensino bilíngue na rede.

Conforme explicitado, a revisão dos estudos já desenvolvidos sobre a reforma no ensino de inglês promovida pelo Programa Rio Criança Global (e seus desdobramentos) se dedicou em grande parte à análise crítica dos objetivos do programa e, sobretudo, de seus métodos. A respeito deste último fator, destacam-se as denúncias sobre os efeitos prejudiciais que se impuseram à autonomia docente, ao cotidiano escolar e sua gestão local, bem como o distanciamento da proposta em

relação à realidade dos alunos da rede pública. Para além das dimensões normativas da política, sua associação à agenda internacional e a forte crítica ao arranjo estabelecido para a construção de capacidades, poucos estudos se debruçaram efetivamente sobre as dinâmicas de *implementação* da reforma. Além disso, pouca atenção foi dada aos efeitos dessas dinâmicas em relação àquilo que seria seu principal objetivo: garantir a aprendizagem de língua inglesa aos estudantes. Por fim, embora diversos conflitos sejam tangenciados nas pesquisas feitas, ainda não houve um tratamento dessa categoria à luz dos referenciais teórico-metodológicos de implementação de políticas públicas como faremos neste estudo.

A centralidade do material didático nesses conflitos nos leva a aventar a hipótese de que ele seja apenas mais um *meio* através do qual uma disputa simbólica sobre *fins* se concretiza: quais seriam ou deveriam ser os objetivos do ensino de inglês na escola pública, ou o que lhe confere relevância neste contexto. Estes, por sua vez, poderiam ser associados a distintos princípios de justiça para a educação e o ensino de língua inglesa. Afinal, a adoção, na rede pública, de um material didático e metodologia de ensino também utilizados em estabelecimentos particulares do Rio de Janeiro poderia ser lida tanto como uma iniciativa de *redistribuição* de oportunidades escassas, ou como uma falha no *reconhecimento* das especificidades, saberes e demandas locais. Em última instância, a própria proposta de priorizar um componente curricular cada vez mais consolidado na esfera privada poderia ser objeto dessa leitura ambivalente.

Nesse sentido, a contribuição que buscamos oferecer ao campo se dá, em primeiro lugar, pela adoção de uma nova lente teórico-analítica. Buscamos olhar para a trajetória de políticas e mudanças/reformas no ensino de inglês na rede pública municipal do Rio de Janeiro com base na literatura sobre implementação de políticas públicas. Interessa-nos, portanto, uma compreensão mais acurada dos processos decisórios que caracterizaram a implementação do Programa Rio Criança Global entre 2010 e 2016. Privilegiando um foco no nível central, mas também contemplando a perspectiva de outros atores, buscamos compreender as ações realizadas pelas diferentes camadas da Secretaria Municipal de Educação que dispunham de mandato decisório sobre a política à época. Considerando, ainda, os contextos de implementação estabelecidos, atribuímos especial importância aos conflitos que emergiram das decisões de implementação, e às estratégias de adesão desenvolvidas para contorná-los. Em suma, procuramos entender como a reforma

foi implementada diante desses conflitos, e o efeito desse processo sobre a própria reforma e aquilo que pretendia alcançar.

Por fim, buscamos identificar os princípios de justiça que subsidiam os conflitos presentes na implementação. Afinal, um elemento que nos chamou atenção durante a revisão das pesquisas anteriores foi a leitura realizada sobre a decisão de redistribuir o conhecimento de língua inglesa em uma perspectiva mais universalista, implícita no Programa Rio Criança Global. Em diversos trabalhos, tal objetivo é lido sob a ótica do neoliberalismo, como uma decisão que busca atender apenas às demandas do mercado. A possibilidade de haver uma demanda discente nesse sentido não é considerada, de modo que a política não é vista como uma medida que busca incidir sobre as desigualdades no acesso a esse conhecimento. É possível que isso ocorra por uma falta de clareza da dimensão dessa desigualdade, que pode não ser facilmente perceptível diante da ausência de pesquisas que busquem mapeá-la – uma primeira contribuição que buscamos oferecer nesta tese, no capítulo 3. É possível, ainda, que essa diferença distributiva não seja compreendida exatamente como um problema, mas como uma particularidade do nosso contexto, à luz da perspectiva do reconhecimento. Nesse sentido, caberia um questionamento, até mesmo, da relevância do ensino de inglês para os beneficiários do programa e/ou do enfoque proposto na oralidade, tendo em vista sua *realidade* local específica.

4.2. Procedimentos de coleta e análise de dados

Conforme apresentado, durante o período 2010-2016, a materialização das políticas de ensino de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro esteve marcada por esforços de maior padronização e um elevado conflito entre os atores, características típicas de um contexto *político* de implementação. Segundo Matland (1995), um elemento central para compreender as dinâmicas que ocorrem nesse contexto se refere ao *poder* da coalização de atores interessada na política. Os resultados alcançados dependerão principalmente da medida em que esses atores conseguem gerar adesão à política e aos seus objetivos (através de esforços de persuasão), ou, ao menos, garantir a conformidade dos demais atores envolvidos aos *meios*, ou instrumentos e padrões de ação previstos. Tais estratégias podem envolver barganha/negociação ou mecanismos de coerção.

Portanto, para compreender a implementação do Programa Rio Criança Global nesse contexto conflituoso, lançamos um olhar especialmente atento ao nível central: a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-Rio) e os atores que atuavam em seu interior. O foco no “topo” se dá pelo interesse em compreender os mecanismos empregados pelos atores do alto escalão (em interação com atores não estatais) para garantir a conformidade ao longo dos níveis hierárquicos – principalmente junto aos professores de inglês nas escolas – e os efeitos gerados por esses processos. Além disso, um olhar atento sobre o nível central se deve aos conflitos verificados entre as distintas camadas decisórias que o compuseram no período 2010-2016.

Neste ponto, é importante destacar que estamos operando com o conceito de camadas decisórias (*layers*) proposto por Hill e Hupe (2003) de forma mais ampla do que a conceituada pelos autores. Ao tratar das especificidades e das diferenças entre os processos de implementação *multilevel* e *multilayer*, os autores destacam o contexto federativo como o cenário típico em que “co-governos” coexistem com mandato *de jure* para a tomada de decisão sobre as políticas, diferentemente do que ocorre nas relações entre níveis hierárquicos. Portanto, costuma-se operar com a ideia de camadas quando se tematizam as relações intergovernamentais que caracterizam a co-formação de políticas públicas, a exemplo dos processos ora observados na implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC pelos estados brasileiros (Lotta et al, 2021).

Contudo, como pontuam os próprios autores (Hill & Hupe, 2003, p. 477, tradução livre), “ao passo que o compartilhamento de poderes entre camadas de governo é tido como um dos principais traços distintivos de uma federação, ele também ocorre fora das federações”, dado que até mesmo estados unitários abrigam processos de descentralização. Com base nesse raciocínio, podemos pensar em que medida dinâmicas similares também ocorrem em outros contextos, em que haja maior horizontalidade na interação entre os atores estatais, e compartilhamento de prerrogativa decisória entre eles. Um exemplo seriam os processos observados durante a produção de políticas próprias no interior de camadas subnacionais mais “baixas”, como os municípios, que, no contexto brasileiro, dispõem de competência para tanto (Segatto et al., 2021). Nesse sentido, dentro dessa camada político-administrativa de governo representada pelo município e suas secretarias, seria

possível identificar relações mais horizontais entre burocratas do alto escalão que compartilham, entre si, poder de decisão sobre políticas educacionais, por exemplo.

Apropriando este raciocínio à análise proposta, observamos que as disputas verificadas na implementação do Programa Rio Criança Global ocorreram para além dos contextos imediatos da entrega da política aos usuários. Durante esse mesmo período, chegou a haver, no interior da SME-Rio, duas instâncias diferentes com mandato decisório sobre o ensino de língua inglesa na rede, que tendiam a estabelecer relações interinstitucionais distintas para a construção de capacidades: a gerência do PRCG, localizada no gabinete da chefia, e a equipe técnica de língua inglesa da rede, localizada no âmbito da Subsecretaria de Ensino. Embora o poder de influência desses atores sobre a política não fosse o mesmo, a relação entre eles era mais horizontalizada do que a estabelecida com os professores e diretores no nível das escolas. Realizamos entrevistas com esses atores, para compreender os processos de negociação/barganha entre eles, e as estratégias adotadas pelo gabinete gestor do Programa, à época, para fomentar a cooperação em torno da política.

Para além das “camadas” no nível central, buscamos entrevistar professores de inglês que atuavam no “nível da rua”, e que compunham os níveis hierárquicos em questão. Seleccionamos três escolas (Escola A, B e C) pertencentes à 2ª Coordenadoria Regional de Educação, que atende a escolas da Zona Sul e parte da Zona Norte do município. Considerando os objetivos formalmente declarados do Programa, associados a oportunidades de interação com turistas estrangeiros na cidade principalmente à época dos eventos internacionais, optamos por escolas localizadas em uma região mais turística da cidade. Com isso, buscamos analisar um cenário mais favorável no que diz respeito a aspectos que pudessem contribuir com o sucesso da política, ou com maiores oportunidades de uso da língua. Cada escola, no entanto, tem características distintas no que se refere às etapas atendidas, e à especificidade quanto à oferta de língua inglesa.

A Escola A é uma escola regular, que atende aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. A Escola B é a escola pertencente ao Programa Bilíngue (um desdobramento do PRCG, conforme explicaremos na análise) localizada na região administrativa escolhida. Ela atende à Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental. Já a Escola C é uma escola regular que atende somente aos anos finais, e que foi escolhida por receber a maior parte dos alunos advindos da Escola B (bilíngue) nos anos iniciais. Sumarizamos as informações sobre matrículas e

quantidade de docentes das escolas visitadas abaixo, juntamente à quantidade de professores entrevistados em cada escola, no quadro abaixo.

Quadro 10: Escolas selecionadas e visitadas para entrevistas

| Escola | Quantidade de alunos | Quantidade de professores | Quantidade de professores de inglês | Quantidade de professores de inglês entrevistados |
|----------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|---|
| ESCOLA A | 566 | 31 | 2 | 2 |
| ESCOLA B | 495 | 32 | 7 | 2 |
| ESCOLA C | 344 | 24 | 2 | 2 |

Fonte: MEC/INEP, 2021 e entrevistas realizadas

Realizamos, no total, entrevistas semiestruturadas com 10 agentes implementadores da política, conforme apresentados no quadro 11. Buscamos triangular esses dados a partir de documentos que marcaram atos normativos ou importantes orientações no âmbito do Programa, como decretos, circulares e os currículos da rede (produzidos no contexto prévio ao Programa, e durante a implementação da reforma).

Quadro 11: Sujeitos entrevistados

| Nível de atuação | Nomes fictícios e função/descrição dos sujeitos entrevistados |
|--|--|
| Nível Central: SME-Rio <i>Camadas decisórias</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Sara: Gerente do Programa Rio Criança Global • Taís: Integrante da Equipe de Língua Inglesa da Subsecretaria de Ensino |
| Nível Local: Escolas <i>Níveis Hierárquicos</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Carlos: Professor da Escola A • Marcela: Professora da Escola A • Paula: Professora da Escola B • Roberta: Professora da Escola B • Helena: Professora da Escola C • Denise: Professora da Escola C |
| Demais Agentes | <ul style="list-style-type: none"> • Luma: Primeira Professora Articuladora⁷⁶ do Programa Bilíngue • Ísis: Atual integrante da Equipe de Língua Inglesa da Subsecretaria de Ensino; à época, professora de inglês |

Fonte: Elaboração própria

⁷⁶ Função desempenhada por professor(a) de inglês criada à época da implementação do Programa Bilíngue, desdobramento do Programa Global, para auxiliar e promover maior integração entre a equipe gestora da escola (diretores e coordenadores), os demais professores de inglês, e a gestão do Programa no nível central.

Em uma perspectiva interpretativa, analisamos os dados qualitativos por meio de análise de conteúdo do tipo temática (Bardin, 2016), à luz das categorias construídas na fundamentação teórica. Entre elas, sistematizamos as duas principais mobilizadas nesta etapa da pesquisa: conflito e estratégias de adesão desenvolvidas no âmbito da implementação.

Quadro 12: Categoria de análise “conflito” na implementação de políticas públicas

| Conflito | | | |
|-----------------------------|---------------------------------|--|-------------------|
| Definição | | Instabilidade na interação entre os atores envolvidos na implementação | |
| Origem | | Interdependência entre os atores e incongruência entre suas visões | |
| Dimensões analíticas | Referente | Meios | |
| | | Fins | |
| | Natureza | Material | |
| | | Simbólica | Baixa intensidade |
| | | | Alta intensidade |
| | | Atores envolvidos | Estatais |
| | Camadas decisórias | | |
| | Não estatais | | |
| | Relação entre atores envolvidos | Vertical | |
| | | Horizontal | |

Elaboração própria, com base em Matland (1995); Hill & Hupe (2003); Lotta et al. (2021)

Entre as diversas dimensões analíticas propostas para explorar o conflito presente na implementação de políticas de ensino de inglês no município do Rio de Janeiro, destacamos a centralidade da “natureza do conflito”. A partir dela, e com base na literatura, podemos identificar as principais estratégias desenvolvidas pelo nível central – em diferentes momentos – a fim de superar ou, ao menos, administrar o conflito na implementação, buscando gerar adesão dos diferentes atores envolvidos. A depender do tipo de relação (mais horizontal ou vertical) entre esses atores, da natureza material ou simbólica do conflito, e de sua intensidade, observamos mecanismos focados na redução ou ampliação da ambiguidade, direcionados a meios ou fins, e de natureza mais remunerativa (oferta de incentivos), coercitiva (pressão, ou estabelecimento de possíveis sanções) e/ou normativa (referência a legitimidade de regras, diretrizes e documentos formais).

Quadro 13: Estratégias para gerar adesão ou lidar com o conflito na implementação

| Natureza do conflito | Estratégias de adesão | | |
|----------------------|--|---|---|
| Material | Injeção de recursos e oferta de boas condições materiais de implementação; redução da quantidade e/ou intensidade das mudanças propostas | | |
| Simbólica | Baixa intensidade | Persuasão/construção de consenso (<i>fins</i>) + possível ampliação de ambiguidade (<i>meios</i>) | |
| | Alta intensidade | Redução de ambiguidade (<i>meios</i>) + garantia de conformidade à padronização | <p>Coerção (<i>níveis hierárquicos, relações verticais</i>)</p> <p>oferta de incentivos + controle, regulação da discricionariedade</p> <p>mecanismos remunerativos + coercitivos e/ou normativos</p> |
| | | | <p>Barganha/negociação (<i>camadas decisórias, relações horizontais</i>)</p> <p>oferta de incentivos condicionados à adesão</p> <p>mecanismos remunerativos</p> |

Elaboração própria, com base em Matland (1995); May (1995); Hill & Hupe (2003); Lotta et al. (2021)

Por fim, além das categorias *a priori* apresentadas, também desenvolvemos análises a partir de categorizações que emergiram da fala dos sujeitos entrevistados. Entre elas, as classificações apresentadas pela gestora do Programa a respeito de “tipos” de professores mais resistentes ou aderentes às iniciativas de formação, nos quais percebia maior capacidade de retorno aos esforços realizados.

Passamos, a seguir, à apresentação da análise.

5

Implementação de políticas e reformas no ensino de inglês na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro: conflito, ambiguidade e princípios de justiça

Neste capítulo, buscamos analisar a trajetória das políticas de ensino de inglês na rede pública municipal do Rio de Janeiro à luz da literatura mobilizada, elegendo, para tanto, o Programa Rio Criança Global como seu principal marco de mudanças. Através de estudo de caso, buscamos compreender como esta trajetória específica recontextualiza localmente um processo mais amplo de reprodução de desigualdades observado na esfera nacional, bem como antecipa a passagem de uma implementação experimental a uma implementação política no ensino de língua inglesa.

Para tanto, na seção 5.1., exploramos o contexto imediatamente prévio ao Programa Rio Criança Global na rede. Na seção 5.2, abordamos os principais processos decisórios que caracterizaram a implementação da reforma no período 2010-2016, os conflitos que surgiram, e as estratégias de adesão desenvolvidas para contorná-los. Por fim, na seção 5.3, apresentamos uma síntese dos principais resultados desse processo, conforme a percepção dos atores entrevistados.

5.1.

O contexto prévio ao Programa Rio Criança Global: o princípio do reconhecimento e a implementação experimental

Até o ano de 2009, a política educacional desenvolvida na rede pública municipal do Rio de Janeiro voltada ao ensino de línguas estrangeiras teve como uma de suas principais características a elevada ambiguidade de suas diretrizes. Primeiramente, três línguas distintas eram ofertadas – inglês, espanhol e francês – e não havia qualquer definição do nível central sobre qual delas deveria ser ensinada nas diferentes unidades escolares, ou eventuais critérios a orientar essa escolha.

Segundo dados do Censo Escolar de 2009⁷⁷, havia um total de 453 professores de línguas estrangeiras na rede à época.

Para além da língua em si, decisões sobre os conteúdos e as metodologias a serem privilegiadas também estavam abertas a uma ampla margem de discricionariedade. Essa prerrogativa de definição local era encorajada pelas orientações curriculares vigentes, dentre as quais destacamos o documento *Multieducação Temas em Debate*, em sua seção dedicada às línguas estrangeiras no Ensino Fundamental. O documento, publicado em 2008 – um ano antes da inauguração do Programa Rio Criança Global – representava uma proposta de atualização do Núcleo Curricular Básico, desenvolvido na rede desde 1996. Quanto ao seu processo de elaboração, afirma-se que ocorreu a partir de uma troca de saberes entre “as equipes da Diretoria de Educação Fundamental (DEF), um grupo representativo de professores regentes da Rede e consultores representantes de diferentes instituições de ensino” (Rio de Janeiro, 2008, p. 9).

Entre os consultores das instituições externas representadas, destacamos o protagonismo dos atores também envolvidos com a redação dos Parâmetros Curriculares Nacionais de Ensino Fundamental relativos às Línguas Estrangeiras. Conforme explorado ao longo do capítulo 3, os PCNs constituíam, até recentemente, um dos principais referenciais elaborados na esfera federal a orientar a atuação dos governos locais em termos de currículo. No caso da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, considerando o histórico de parcerias com professores universitários diretamente envolvidos em sua formulação, tal influência se dava de forma ainda mais intensa.

Nesse sentido, podemos observar no documento curricular da rede, à época, uma forte presença do reconhecimento como princípio de justiça para a educação e o ensino de línguas estrangeiras. Em primeiro lugar, contrapondo-se a um paradigma estruturalista de linguagem, cuja principal preocupação giraria em torno de “metodologias, técnicas e prescrições de conteúdos programáticos”, o documento afirma que:

O ensino de línguas teve que se adaptar às mudanças políticas, históricas e culturais e, com isso, métodos nasceram, transformaram-se ou vieram a perecer. Porém, **discussões** atualmente consideradas **essenciais** ao se tratar de **currículo** praticamente viram-se excluídas do foco de discussão, tais como: **identidades**,

⁷⁷ Dados organizados pelo Observatório para o Ensino de Língua Inglesa, disponíveis em <<https://www.inglesnascolas.org/perfil-de-professores/>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

culturas, conhecimento, relações de poder em sala de aula, avaliação etc. (Rio de Janeiro, 2008, p. 13, grifos adicionados)

Para além da preocupação fundamental com um trabalho crítico a ser realizado nas aulas de línguas – por exemplo, através de temas relacionados à interculturalidade – é possível observar, nas orientações locais, uma espécie de dilema redistribuição-reconhecimento similar àquele presente nos PCNs. Na seção que trata dos objetivos para o ensino de línguas no contexto da escola pública, considerando sua adequação à realidade educacional em tela, o documento anuncia:

É incontestável que ter acesso a línguas estrangeiras é um desejo de grande parte da população. O número crescente de cursos livres em praticamente todas as áreas de nossa cidade, a grande procura de jovens da classe média/alta por cursos de língua no exterior e a **demand**a por vagas em cursos financeiramente **mais acessíveis** para a população de **renda mais baixa**, oferecidas, principalmente, por universidades, evidenciam esse interesse.

O fato é que as especificidades da escola requerem objetivos próprios e não uma mera replicação dos objetivos de instituições de línguas. Segundo a teoria histórico-cultural, a escola é o *locus* por excelência da **formação** dos sujeitos sociais em uma sociedade letrada. Reiteramos, portanto, **a função social da educação escolar**: inserção do sujeito na sociedade letrada e acesso aos conhecimentos por ela acumulados e valorizados, de forma a impulsionar seu desenvolvimento global, ampliar e/ou reformular seu entendimento do mundo e promover sua atuação transformadora sobre ele.

Nessa perspectiva, **o professor de Língua Estrangeira, nas escolas, é, fundamentalmente, um educador, com um forte compromisso com a formação integral do aluno, e não apenas um instrutor de habilidades linguísticas.** Defendemos que a dimensão humana e educacional do ensino de Línguas Estrangeiras sirva como parâmetro principal para pensar os objetivos do ensino de línguas estrangeiras no contexto escolar. Enquanto **a especificidade da escola**, que é o que ela tem de mais desafiador e estimulante para oferecer, não for explorada por professores e coordenadores envolvidos com o ensino de Línguas Estrangeiras, esse ensino será sempre um arremedo **pouco eficiente** de outros contextos caracterizados por **objetivos necessariamente alheios aos da escola.** (Rio de Janeiro, 2008, p. 26-27, grifos adicionados)

Um elemento que possivelmente se distancia do discurso adotado pelos PCNs dez anos antes é o reconhecimento da demanda crescente pela aprendizagem de línguas e por vagas em cursos de idioma, extensível à população de baixa renda. Nesse sentido, seria mais difícil afirmar diretamente que a aquisição dessas línguas como instrumento de comunicação oral não apresenta relevância social, ao menos no caso do município do Rio de Janeiro. Contudo, o documento curricular local novamente reforça a ideia de que a função social do ensino de línguas na escola pública seria distinta das expectativas depositadas sobre outras instituições, como os cursos livres. Explorando uma (suposta) dicotomia entre a formação cidadã e o

desenvolvimento de habilidades linguísticas⁷⁸, o documento afirma que a *especificidade* da escola precisa ser reconhecida em sua *diferença* quando comparada a outros contextos. Afinal, a má compreensão dessa diferença como deficiência poderia justamente gerar uma percepção de ineficácia quanto ao ensino de línguas na escola.

No entanto, ao sugerir que a aquisição de habilidades comunicativas em outro idioma representaria “objetivos necessariamente alheios aos da escola”, a voz do Estado contida no documento oficial transmitia novamente a mensagem de que o desejo sobre esse “bem” não se traduzia em *expectativa legítima* no contexto da educação pública. Em outras palavras, não consistia necessariamente em um direito a ser garantido por essa instituição. Em diálogo com Rawls (2000), poderíamos refletir sobre a medida em que a política estabelecida para o ensino de línguas abria espaço para que a estrutura básica da sociedade ou as contingências sociais trabalhassem para o bem dos mais favorecidos. Afinal, ainda que a população de renda mais baixa apresentasse esse mesmo desejo de aprendizagem, suas condições para realizá-lo seriam distintas – ou desiguais – quando comparadas aos “jovens da classe média/alta”, com maior acesso aos cursos livres.

Novamente de forma semelhante aos PCNs, o foco na leitura aparece como o meio principal de atender às especificidades da escola, juntamente ao questionamento sobre a “ênfase obsessiva na expressão oral”, que teria o falante nativo como paradigma de ensino. Quanto a esse ponto, o documento afirma:

Cabe esclarecer que o foco na leitura não restringe o acesso a outras habilidades. A partir de um rico trabalho com textos de diferentes gêneros discursivos, a **oralidade** pode, aos poucos, ser introduzida e desenvolvida, **sem, contudo, representar a opção prioritária e/ou exclusiva**, evitando, assim, **expectativas irrealistas e consequentes frustrações**. (Rio de Janeiro, 2008, p. 28, grifos adicionados)

O trecho acima recontextualiza, mais uma vez, outros tipos de conflito já anunciados nos Parâmetros Curriculares Nacionais. Para além da disputa *simbólica* sobre relevância social, trata-se da insuficiência de condições *materiais* para o trabalho com a oralidade, às quais a oferta da disciplina na rede deveria se adequar a fim de evitar frustrações nos profissionais.

⁷⁸ Uma espécie de tensionamento e não complementariedade entre redistribuição e reconhecimento.

Por fim, destacamos a alta ambiguidade das diretrizes relacionadas ao *quê* deveria ser ensinado, para além de instruções mais amplas sobre o *como* – isto é, através de gêneros textuais, de estratégias e etapas de leitura, e de uma perspectiva crítica sobre as condições de produção dos textos, e ao longo do trabalho com a alteridade. Caberia ao professor decidir, segundo o documento: a progressão do curso e a medida em que aspectos linguísticos, comunicativos e culturais interviriam nela; a escolha da língua instrucional em sala de aula; os temas a serem trabalhados; e os mecanismos de avaliação.

A breve análise do currículo vigente no período anterior à reforma do Programa Rio Criança Global nos permite compreender melhor a dimensão normativa prevista para a política de ensino de línguas à época. Diante do contexto de implementação experimental estabelecido, buscamos compreender como essas normativas se concretizavam no cotidiano escolar. Em outras palavras, se havia uma diversidade de programas e práticas realizadas por diferentes atores, como costuma ocorrer nesse tipo de contexto (Matland, 1995). É possível refletir, ainda, sobre a medida em que essa diversidade de programas e currículos se traduzia em uma desigualdade de oferta no caso do ensino de inglês, à semelhança do que observamos no cenário nacional “pós-PCNs”.

No que se refere às três línguas ofertadas à época, perguntamos à Taís – integrante da equipe de língua inglesa da Secretaria Municipal de Educação – como era tomada a decisão sobre qual delas oferecer. Segundo a agente, essa definição estava condicionada à disponibilidade de professores no nível local:

O que que a gente tinha aqui? Era ensino de línguas estrangeiras. Que poderia ser inglês, poderia ser francês, poderia ser espanhol. Não havia a obrigatoriedade da língua inglesa. Então o estudante do 6º ano poderia estudar inglês, e no 7º, por exemplo, ter aula de francês, e no 8º ter aula de espanhol, ou voltar para inglês. O que fazia essa variação? **O oferecimento da língua estrangeira estava atrelado ao professor que tinha na escola, disponível na escola.** Então, se o estudante está na escola A, e ali tem um professor de língua inglesa, ele vai ter, no 6º ano, a língua inglesa. Mas digamos que naquela... aí ele vai para o 7º ano na mesma escola. Mas a carga horária do professor que dá aula de língua estrangeira no 7º ano era em francês, por exemplo. Então, assim, **não havia uma continuidade.** Dependia muito, isso variava muito em cada escola. (Taís, equipe de língua inglesa, grifos adicionados)

A fala de Taís nos permite refletir sobre os dilemas apresentados pela redação original da LDB de 1996 quanto à escolha da língua estrangeira moderna a ser ofertada na parte diversificada dos currículos. Ao determinar que tal escolha

ficaria “a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição”, as diretrizes antecipavam os conflitos entre democracia e pragmatismo que seriam vivenciados nos contextos locais, a exemplo da dinâmica narrada acima. Cabe destacar, contudo, que este último parecia prevalecer, de modo que nem mesmo a continuidade do estudo de uma língua (qualquer que fosse ela) parecia estar garantida ao estudante.

Em relação ao ensino de língua inglesa especificamente, é importante mencionar um projeto de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e um curso de idiomas que vigeu entre 2002 e 2009. Em sua dissertação intitulada “Implementação de um projeto de ensino de inglês nas escolas da rede municipal do Rio de Janeiro: vozes e discursos em contraponto”, Wendell Santos (2010) realiza uma análise aprofundada dessa oferta diferenciada no âmbito da rede. Seu trabalho constitui nossa principal fonte de informação para a análise deste contexto prévio à reforma no ensino de inglês. Por meio de análise documental e entrevistas com alunos e representantes da parceria, Santos (2010) focaliza principalmente a percepção sobre o público-alvo da política, e os critérios de sua seleção.

Primeiramente, cabe destacar no que consistia a parceria à época. Criado em dezembro de 2001, o projeto se propunha a atender aproximadamente dois mil alunos “carentes” matriculados na rede, nos anos finais do Ensino Fundamental. Como explica o autor, durante três anos consecutivos (entre o 7º e 9º ano), os alunos receberiam aulas de inglês ministradas na língua alvo, com foco nas quatro habilidades comunicativas (leitura, escrita, compreensão auditiva e produção oral). As aulas seriam ministradas em escolas-polo⁷⁹ da Prefeitura, no contraturno escolar, por professores recrutados pelo instituto de línguas para atuarem especialmente neste projeto. Os alunos poderiam ser provenientes da própria escola onde o curso seria realizado, ou de escolas próximas da região. As turmas seriam compostas por, no máximo, vinte alunos, nivelados por sua proficiência na língua.

Em síntese, como constava no convênio entre as duas instituições, tratava-se do “oferecimento de um curso gratuito de ensino da Língua Inglesa” a esse conjunto reduzido de alunos, diante do universo da rede municipal. Essa oferta de

⁷⁹ Como também explica Santos (2010, p. 18), as escolas-polo são localizadas em regiões de fácil acesso, para que serviços educacionais e formação para o trabalho possam ser prestados. Além disso, se caracterizam pelo atendimento a alunos de sua própria unidade e das áreas do entorno. No caso do projeto em questão, havia escolas-polo em todas as regiões administrativas do município.

um curso *in loco*, por sua vez, dispunha de condições materiais de operacionalização diferenciadas em relação às aulas regulares da rede, mesmo que implementado na mesma escola. Além disso, sua proposta educacional também era distinta, buscando, sobretudo, desenvolver a competência comunicativa no idioma, e conscientizar os alunos sobre sua importância como “mecanismo de acesso ao mercado de trabalho”. Ao passo que a Secretaria Municipal de Educação ficaria encarregada da seleção dos alunos que receberiam a bolsa de estudos, o curso seria responsável por toda a gestão pedagógica do projeto, incluindo: a escolha do conteúdo programático, fornecimento de material didático próprio, nivelamento, avaliação e emissão de certificados de conclusão.

A seleção desses “alunos carentes” por parte da Administração Pública Municipal foi justamente um dos objetos de estudo de Santos (2010). Para tanto, o autor comparou a percepção de três agentes-chave na implementação do projeto (a supervisora do curso de inglês, a supervisora da equipe técnica da Secretaria, e a diretora de uma escola-polo) sobre o âmbito em que essas necessidades do alunado estariam inscritas. Por exemplo, se as “carências” em questão diziam respeito à esfera socioeconômica e/ou pedagógica. Buscou, ainda, compreender a repercussão dos procedimentos implementados nas vozes dos alunos selecionados e não selecionados. Os resultados alcançados pelo pesquisador lançam luz sobre a reprodução de desigualdades observadas à época.

A entrevista realizada com a supervisora pedagógica do curso parceiro revela que, embora ciente da competência da Administração Municipal na seleção dos alunos participantes, a agente buscava explicitar “pequenos critérios ou informações que poderiam ajudar na seleção”. Nesse sentido, mencionava uma insatisfação crescente (que seria relatada pelos professores do curso) com o nível de evasão dos alunos bolsistas, o que atribuía a falhas no processo seletivo, quando feito de forma não criteriosa e sem envolvimento dos pais/responsáveis. Segundo a entrevistada, ela conseguia ao menos garantir que suas pequenas orientações fossem repassadas pela Secretaria às CREs e às escolas – a quem cabiam as definições finais. O trecho abaixo, retirado de uma Circular emitida pelo nível central em julho de 2008 a respeito do convênio (Santos, 2010, p. 219), sugere qual seria o perfil “ideal” dos beneficiários do projeto, aos olhos do curso:

Neste ponto, cabe destacar a avaliação do IBEU quanto à indicação de alunos por **sorteio** em algumas escolas-polo. Segundo a Supervisora Acadêmica do curso,

esse processo pode explicar um **índice mais alto de desistência** dos alunos. Portanto, ela sugere, tanto quanto possível, que a **seleção dos alunos** seja resultado da **observação do interesse** pelo idioma por parte de **alunos já comprometidos com seu próprio aprendizado** na escola. (Rio de Janeiro, 2008, *apud* Santos, 2010, p. 219, grifos adicionados)

Da parte da Secretaria, por um lado, observava-se uma alta ambiguidade nas definições e a delegação de ampla margem de discricionariedade ao nível local, quanto aos critérios de seleção dos alunos participantes no projeto. A supervisora da equipe técnica entrevistada por Santos (2010) avaliava positivamente a definição localizada dos critérios de seleção, dada as proporções “gigantescas” da rede e o maior conhecimento das “demandas locais” que as coordenadorias regionais e as próprias escolas-polo teriam. Por outro lado, quando alguma sugestão era explicitamente apresentada pelo nível central⁸⁰, notava-se um alinhamento ao princípio de justiça meritocrático que orientava a percepção da instituição parceira. Em diálogo com Bourdieu (2015), observa-se a valorização de um *ethos* de esforço escolar na definição dos alunos que seriam “merecedores” da oportunidade em tela. No entanto, conforme explorado pelo autor, essa atitude positiva e o próprio empenho na atividade escolar apresentariam fortes condicionantes sociais, que não coincidentemente tenderiam a favorecer os já favorecidos. Dessa forma, ao condicionar o acesso ao curso ao mérito acadêmico – este, por sua vez, envolto em outras arbitrariedades – a “melhor oferta” de ensino de inglês acabava ficando ainda mais restrita. Além do aspecto quantitativo (dado o caráter focalizado do projeto), os beneficiários seriam qualitativamente distintos dos demais “alunos carentes”.

Quando Santos (2010) entrevista a diretora de uma escola-polo, observa que a avaliação atitudinal (a valorização do *ethos* ou esforço) se soma a outros critérios de mérito: o desempenho em si (a avaliação das notas/conceitos dos alunos) e uma suposta aptidão para línguas. A diretora entrevistada, que se reconhecia como a real “gestora do curso” – dado que a CRE a deixava “muito à vontade” – considerava ser reducionista a perspectiva de que o “aluno do curso tem que ser bom”, cabendo a pergunta sobre a disciplina, em si, de seu bom desempenho. Nesse sentido, o aluno teria que ter “facilidade para língua”, visto que o curso, desde o início, teria sido preparado para esse objetivo. Em diálogo com a literatura de desigualdades

⁸⁰ Cabe ressaltar que, segundo a supervisora entrevistada, o convênio era administrado diretamente pelo gabinete da prefeitura, de modo que a equipe técnica de língua inglesa da Secretaria apenas operacionalizaria o projeto por meio da comunicação com as coordenadorias.

abordada anteriormente, observamos que a arbitrariedade social que permeia o esforço associado ao mérito é reforçada pela arbitrariedade da “distribuição natural” de talentos (Rawls, 2000). Estes, por sua vez, também representariam uma pequena parcela do que as experiências sociais permitiriam aos diferentes indivíduos realizar (Ribeiro, 2014, p. 18).

Por fim, na voz dos alunos não selecionados, Santos (2010, p. 116) observa uma interferência negativa dos critérios impostos pela equipe gestora na percepção das identidades sociais discentes, ainda em construção. O descontentamento desses alunos se dava principalmente por conta da necessidade de “tirar boa nota” – o que, segundo eles, não estaria restrito à disciplina de Francês (língua ofertada na escola), mas em todas as matérias. Embora tivessem muita vontade de frequentar o curso, os alunos lamentavam o fato de “ter muita gente na fila”, ou, por vezes, de nem mesmo conseguir participar do processo seletivo, percebendo-se como menos capazes. Já os alunos selecionados mostravam-se satisfeitos, tanto com as aulas em si – consideradas mais divertidas pelo enfoque na conversação, e pelo fato de curso ser “mais rígido”, de modo que aprendiam mais – quanto com a percepção de que o certificado de conclusão poderia abrir-lhes outras portas futuramente.

Para o autor, caberia uma análise crítica dos vieses presentes nos critérios de seleção. Afinal, se o interesse é um elemento central, como medi-lo? (Santos, 2010, p. 150). Além disso, como validar o critério do desempenho e a crença na aptidão se, muitas vezes, o aluno cursava espanhol ou francês na escola?

A breve análise desse projeto experimental – que também foi mencionado por alguns professores entrevistados na presente pesquisa – aponta para um processo semelhante àquele observado no contexto brasileiro pós-LDB e PCNs. Para além de uma crescente desigualdade entre a esfera pública e privada na oferta do ensino de línguas, a alta ambiguidade das políticas educacionais voltadas a esse componente curricular parece ter permitido que uma desigualdade significativa se delineasse também no interior da rede pública. Na prática da implementação, coexistiam dois focos distintos para o ensino de inglês e demais línguas adicionais na rede municipal do Rio de Janeiro à época: uma restrição à habilidade leitora para uns (quando efetivamente garantida), e o desenvolvimento das quatro habilidades para outros (poucos) “merecedores”. Para estes, que frequentavam o curso de idiomas *in loco*, o objetivo associado a essas instituições não parecia ser

“necessariamente alheio à escola”, da mesma forma em que suas expectativas de aprendizagem soavam legítimas.

A seguir, passamos à análise da reforma curricular realizada na rede a partir de 2009, por meio da qual essa alta ambiguidade foi abruptamente reduzida no âmbito do Programa Rio Criança Global, elevando os conflitos em torno da política de ensino de línguas.

5.2.

A reforma no âmbito do Programa Rio Criança Global e o período 2010-2016: o princípio da redistribuição e a implementação política

Em 2009, a rede municipal do Rio de Janeiro vivenciou uma mudança abrupta em sua política de ensino de línguas/língua inglesa. Conforme mencionado, o Programa Rio Criança Global foi criado por meio de um Decreto (Nº 31187, de 6 de outubro de 2009), cujas características principais foram a concisão⁸¹ e uma aparente coexistência entre o que vimos chamando de distintos princípios de justiça para o ensino de línguas no contexto escolar. Entre as considerações iniciais do documento que justificam a criação do Programa, para além do aumento no fluxo de turistas estrangeiros na cidade que viria a ser gerado pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, destacamos as duas últimas:

Considerando que a aprendizagem da Língua Estrangeira **não se resume, apenas, no domínio de habilidades a partir de um inventário de estruturas linguísticas**, mas envolve, também, a apropriação de novos olhares sobre o mundo que nos cerca, envolvendo **diferentes culturas** e dizeres;

Considerando que o **enfoque adotado pela Secretaria Municipal de Educação, compreende a linguagem como uma forma de apropriar-se de práticas discursivas** na Língua Estrangeira, especialmente, o idioma inglês, decreta: [...] (Rio de Janeiro, 2009, grifos adicionados)

Após a menção aos aspectos culturais e discursivos explorados na seção anterior, que marcaram fortemente a proposta curricular da SME para o ensino de línguas até então, o primeiro artigo do Decreto já evidenciava a mudança radical estabelecida na perspectiva desse ensino, que viria a potencializar os conflitos simbólicos em torno da política:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o Programa Rio Criança Global, que tem por **objetivo** ampliar, para todos os anos do Ensino Fundamental, **o ensino da Língua Inglesa** nas unidades escolares da Rede Pública

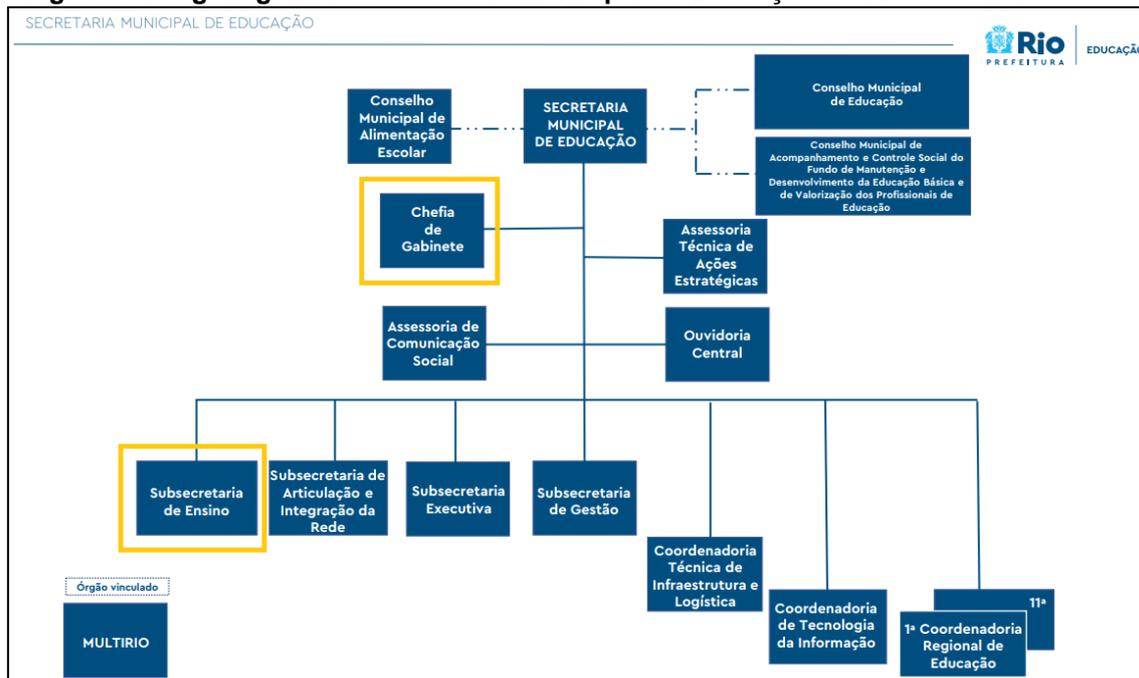
⁸¹ O Decreto era composto por apenas quatro artigos. As dinâmicas de implementação que se iniciaram após sua publicação se constituíram, na realidade, na própria formação da política.

Municipal de Ensino, **com enfoque na conversação**. (Rio de Janeiro, 2009, grifos adicionados)

É possível observar uma certa sobreposição, na redação do decreto, entre o que seriam os *fins* (objetivos) e os *meios* (ações realizadas para alcançá-lo) da nova política em questão. Entretanto, a entrevista com Sara (gestora do programa) e a análise de outros documentos oficiais⁸² esclarecem que o objetivo, em si, residia na capacitação dos alunos da rede municipal para a comunicação verbal na língua inglesa – a “conversação”. A ampliação da oferta da língua para todos os anos do Ensino Fundamental, ou seja, a decisão de que todos os alunos tivessem aulas de inglês, e de que eles iniciassem seu contato com a língua mais jovens, se constituiu em uma das principais ações realizadas para alcançar este objetivo. De acordo com o Art. 2º do Decreto, essa ampliação ocorreria de forma gradual, atingindo o 1º ao 3º ano em 2010, o 4º ano em 2011, e assim sucessivamente até alcançar o 9º ano em 2016. No entanto, conforme aponta o Plano Estratégico da Prefeitura 2013-2016, no ano de 2012, a ampliação já havia chegado aos alunos de 1º a 7º anos. Em 2014, todos os anos do Ensino Fundamental foram contemplados.

Como discutido na fundamentação teórica, a tentativa de atribuir a implementação de uma política a agências alinhadas aos seus fins é uma estratégia particularmente presente em contextos conflituosos. Segundo Matland (1995), diante de uma incompatibilidade de objetivos entre os diferentes atores, os resultados alcançados dependerão, sobretudo, do poder da coalização interessada na política. Nesse sentido, buscamos entender um pouco melhor o arranjo estabelecido para a implementação do Programa Rio Criança Global (PRCG), com base nos atores-chave que dispunham de mandato decisório sobre as políticas de ensino de inglês na rede, isto é, as “camadas” em questão (Hill & Hupe, 2003). Para melhor compreendê-lo, apresentamos o seguinte organograma da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro:

⁸² A exemplo dos Planos Plurianuais da Prefeitura 2010-2013 e 2014-2017. É importante destacar que, no âmbito desses planos, tanto os alunos quanto os profissionais do magistério da rede municipal de ensino constavam como o público-alvo do Programa.

Figura 18: Organograma da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

Fonte: Site institucional⁸³ da SME – Rio de Janeiro

Embora a estrutura da Secretaria em 2009/2010 não fosse exatamente a mesma da atual, os departamentos de maior importância para a presente análise podem ser visualizados na imagem anterior, e se encontram sinalizados em amarelo. Sua disposição gráfica é importante para que se possa perceber que, apesar da maior horizontalidade na relação entre os atores que protagonizam este capítulo de análise (quando comparados aos diretores e professores nas escolas), havia certa hierarquia organizacional entre os setores em que atuavam. A gerência do Programa Rio Criança Global estava localizada, à época, no interior do gabinete da Secretária, ao passo que a equipe técnica de língua inglesa integrava a Coordenadoria de Ensino Fundamental, localizada, por sua vez, no âmbito da Subsecretaria de Ensino.

Sara, a gestora do Programa, era uma servidora pública de carreira, que atuava na rede pública municipal de educação desde 1985. Com formação inicial em Pedagogia, foi professora generalista em turmas de anos iniciais, e sempre teve como principal referência seu trabalho na área de alfabetização. Segundo seu relato, sua atuação na “questão da alfa” teria sido a razão pela qual ela foi convidada a trabalhar em uma das Coordenadorias Regionais de Educação no início dos anos 1990. Após quatro anos no nível “meso” de gestão, ela recebeu um novo convite para atuar no nível central, integrando a equipe de alfabetização da Secretaria.

⁸³ <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/91257/8a7ded57-8eb9-4e6b-9cf5-26d431c0722d>> Acesso em: 16 fev 2023.

Passados alguns anos, tornou-se supervisora de alfabetização da rede, e, posteriormente, de formação continuada de todas as áreas – época em que desenvolveu um contato mais próximo com as diversas equipes pedagógicas da Secretaria, incluindo a de línguas estrangeiras. Para além de coordenar a formação dos professores da rede em todas as áreas do conhecimento, Sara realizou, ainda, uma pós-graduação em políticas públicas. Segundo ela, foi justamente durante sua entrada nesse campo, que começou a “trabalhar mais na parte gerencial das coisas, e menos pedagógica, e era isso que fazia no Programa”, assim como em diversos outros projetos que havia coordenado no interior da rede.

Durante a gestão de Cláudia Costin, que assumiu a chefia da Secretaria de Educação no primeiro mandato do Prefeito Eduardo Paes (2009-2013), Sara foi convidada para assessorar a secretária em seu gabinete. Em suas palavras, quando houve a decisão pela ampliação do ensino de inglês na rede, a secretária lhe disse “você vai ser a gestora desse programa”, cuja ação de maior impacto foi justamente iniciar a oferta do idioma no primeiro segmento. Segundo ela:

Eu fiz a parte gerencial do programa, né? Não a parte pedagógica. Tinha uma equipe de inglês que fazia a parte pedagógica, e tinha o parceiro Cultura Inglesa na época. [...] É, eu falei Cultura Inglesa, mas era *Learning Factory*⁸⁴. [...] Essa equipe integrava a Coordenação de Ensino Fundamental, que tinha as equipes de todas das áreas, que cuidam da parte de **currículo**, que cuidavam de **formação** e tal, como todas as outras áreas. E o que acontece? [...] **A ideia era que eu fizesse essa parte inicial, né, de implementação de política, e a parte do refinamento pedagógico, que é uma parte da política, lógico, importante, ficasse a cargo dessa equipe.** Eu ficava no terceiro andar, elas ficavam no quarto, que o quarto andar é a **parte mais pedagógica**, digamos assim. E o terceiro andar é o gabinete, e a **parte administrativa**. Parte de compras, essa parte mais, né? E aí o gabinete acaba ficando no terceiro, porque a maioria dos gabinetes ficam em andares ímpares. E eu acho que a confusão foi nisso, né? (Gestora do PRCG, grifos adicionados⁸⁵)

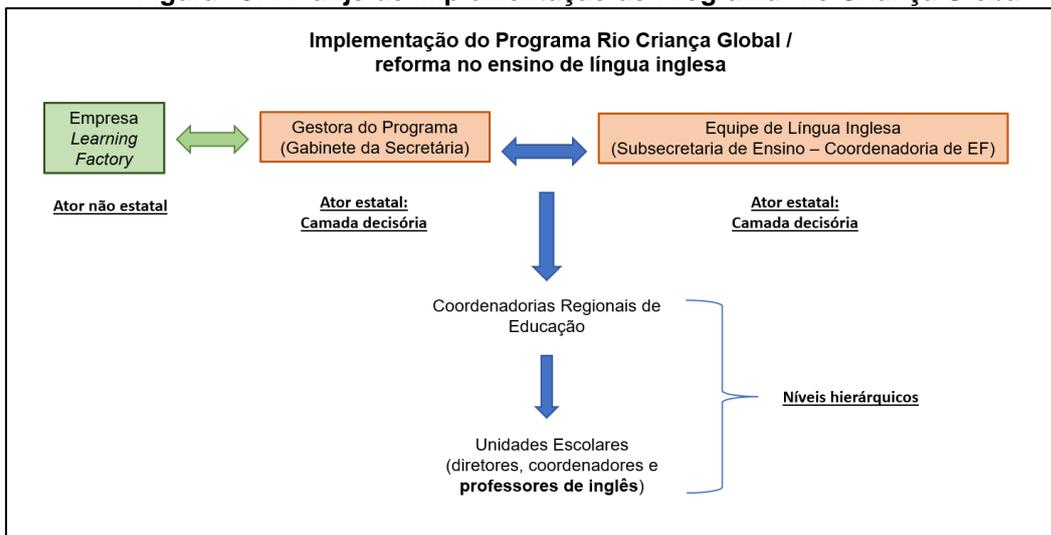
Antes de explorar a “confusão” e as diversas dimensões dos conflitos observados, apresentamos o seguinte esquema gráfico do arranjo estabelecido para a implementação da reforma no ensino de língua inglesa, a ser realizada através do

⁸⁴ A *Learning Factory* é uma empresa do mercado editorial que produzia o material didático adotado na Cultura Inglesa, um curso/instituto de línguas com um histórico de prestígio no Rio de Janeiro e em outras cidades brasileiras.

⁸⁵ Para marcar as ênfases nas falas dos entrevistados produzidas pelos próprios participantes, utilizaremos o registro em itálico (também usado para sinalizar termos em língua estrangeira). Para grifos adicionados pela pesquisadora, utilizaremos o negrito.

Programa Rio Criança Global. A figura foi proposta com base nos relatos dos diversos atores entrevistados, a exemplo da fala acima.

Figura 19: Arranjo de implementação do Programa Rio Criança Global



Fonte: Elaboração própria

Para promover as duas principais mudanças almeçadas pela reforma – a ampliação da oferta de língua inglesa para todos os anos do Ensino Fundamental e o foco na oralidade – determinadas ações foram encaminhadas no âmbito do Programa Rio Criança Global. A seguir, analisamos os principais processos decisórios que caracterizaram sua implementação, com destaque para a atuação da camada identificada pela gestora do Programa, Sara. Em seguida, exploraremos os conflitos que emergiram dessas decisões, contemplando as percepções de outros atores, e as estratégias de adesão desenvolvidas para contorná-los.

5.2.1.

A implementação da reforma: quem decide com quem sobre o quê?

Uma das primeiras necessidades que se apresentaram diante da decisão de ampliar a oferta da língua inglesa no Ensino Fundamental foi a contratação de novos professores. Se, até então, o inglês era oferecido apenas do 6º ao 9º ano, conforme obrigação legal – e não necessariamente em todas as turmas, visto que dividia espaço com outras línguas – ele passaria a figurar como disciplina obrigatória desde o 1º ano. Como aponta Sara, seria necessário mais do que dobrar o número de professores de inglês na rede, mesmo que a oferta desse componente nos anos iniciais tenha começado com apenas um tempo semanal, passando, posteriormente,

a dois tempos. Para além de um número maior de anos escolares no primeiro segmento, o quantitativo de alunos atendidos nessa etapa tende a ser maior do que os que frequentam os anos finais do Ensino Fundamental.

Concurso público: decisões/ações relativas à admissão de novos professores

A inovação realizada no concurso público para provimento ao cargo de professor de inglês na rede foi uma ação destacada pela própria gestora do Programa em sua entrevista. Conforme explica, o concurso para compor o quadro permanente de pessoal do município do Rio de Janeiro é administrado por outra secretaria, mas o órgão que o solicita (no caso, a Secretaria de Educação), deve definir as características que esse processo deve assumir. Dessa forma, desde 2010, o edital que regulamenta o processo de admissão de professores de inglês na rede municipal passou a integrar uma prova oral (com caráter eliminatório e classificatório), para além da prova escrita objetiva que já existia. Segundo Sara, essa ideia partiu dela mesma, diante dos objetivos do Programa, e de seu conhecimento/experiência quanto ao ensino de inglês oferecido na rede até então:

E aí eu, de cara, entendi, e falei com a Secretária na época, “olha, se a gente vai...” porque **eu conhecia um pouco dos professores da rede** e tal, mesmo não querendo questionar a competência, **eu sabia que era voltado... era muito ensino voltado para a gramática, e oralidade nenhuma.** Eu já conhecia essa realidade. E eu falei para ela “olha, se a gente vai fazer um concurso, e vai chamar tanto professor assim, era legal **a gente investir em professores que tivessem uma competência oral melhor, né?**” E aí a gente introduziu a prova oral no concurso. Isso foi uma exigência. Eu falei “não tem condição”, né? **Eu precisava desse professor com essa habilidade.** (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Somente no período entre 2010 e 2016, foram abertos três editais de concurso público para professores de inglês: 1) no Edital SMA nº 21, de 08/03/2010, foram abertas 400 vagas; 2) no Edital SMA nº 97, de 01/04/2013, foram abertas 150 vagas; e 3) no Edital SMA nº 327, de 10/11/2016, mais 100 vagas. Nos dois últimos, para além da prova oral introduzida desde 2010, foram acrescentados um curso de formação básica como etapa de caráter obrigatório e eliminatório, e, em 2016, uma prova escrita discursiva⁸⁶.

⁸⁶ O curso era ministrado pela Escola de Formação do Professor Carioca - Paulo Freire, e constituído de aulas teóricas e atividades práticas. No edital de 2013, teve uma carga horária total de 80h, com duração aproximada de duas semanas. Já no edital de 2016, sua carga horária passou a 16 horas, sendo desenvolvido em dois dias. A prova escrita discursiva acrescentada no edital de 2016, por sua vez, era voltada aos Fundamentos Teórico-Metodológicos e Político-Filosóficos da Educação.

A inclusão de uma prova oral no concurso, à qual seria submetida uma quantidade expressiva de candidatos, gerou a necessidade de outras tomadas de decisão. Dentre elas, a definição de quem ficaria responsável por aplicar a prova. Segundo Taís, integrante da equipe de língua inglesa que já estava no nível central nesse período, a empresa contratada para auxiliar nessa etapa de avaliação não foi exatamente a *Learning Factory*, com quem viria a ser estabelecida uma relação de parceria posteriormente. Entretanto, naquela época, “quem dominava a aplicação de exames de Cambridge aqui era a Cultura Inglesa”. Em outras palavras, o centro aplicador de referência na cidade dos Exames de Proficiência de Cambridge⁸⁷, que incluem uma etapa de avaliação oral, era essa mesma instituição, embora atualmente já exista uma maior diversidade nesse sentido. Dessa forma, as pessoas que tinham experiência com a aplicação de testes orais, e que atuavam no âmbito da empresa então contratada para conduzir a avaliação dos candidatos do concurso eram, em grande parte, as mesmas que circulavam no mundo corporativo que também envolvia a *Learning Factory*. Como explica Sara:

E aí o que acontece? A Cultura Inglesa, no Rio de Janeiro, ela era a única responsável pelo exame de Cambridge, certificação internacional e tal. E aí quando a gente falou “quem vai formular e quem vai ajudar a pensar como fazer essa prova oral?”, **aí eu falei, “por que que a gente não chama alguém que está acostumado a fazer esse tipo de avaliação?”** Com pessoas, né, não necessariamente professores, mas... e aí a gente chamou a Cultura Inglesa, **chamou a equipe da Cultura Inglesa, que não tinha nada a ver com o que a gente tinha lá para os alunos e professores.** Mas a gente chamou a equipe da Cultura Inglesa, **outra equipe, outra pessoa, que coordenava o exame de Cambridge no Rio de Janeiro para nos auxiliar a pensar a forma como seria essa prova.** E não pensou necessariamente comigo, porque tem... chegou um determinado ponto em que tem uma questão de sigilo. Daí em diante ela continua sendo indicada, **e aí essa pessoa ficou lá fazendo, e aí orientou toda a prova nesse sentido.** Então não tinha a ver com a parceria, entendeu? Teve a ver por coincidência ser a Cultura Inglesa que fazia a certificação de Cambridge no Rio. E aí a gente foi chamar uma parceria, e foi bem bacana. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

É possível observar, desde o início, o protagonismo da gestora do Programa em decisões-chave que diziam respeito à implementação da política, e seu

⁸⁷ Os chamados *Cambridge Exams*, ou *Cambridge English Qualifications*, compõem um conjunto de certificações de proficiência em língua inglesa elaboradas por um departamento da Universidade de Cambridge, na Inglaterra. Cada exame avalia determinado nível de conhecimento do idioma segundo o Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas, mencionado no capítulo 3, mas todos têm como uma de suas principais características a validade vitalícia. O reconhecimento internacional dos exames é bastante amplo, sendo aceitos por diversas universidades, governos e empresas como comprovação de proficiência na língua, para fins de admissão/ingresso em suas organizações. Uma lista atualizada pode ser encontrada em: <https://www.cambridgeenglish.org/br/why-choose-us/global-recognition/> Acesso em: 16 fev 2023.

alinhamento à proposta no que se refere à valorização da proficiência oral no ensino da língua inglesa. Esse compartilhamento de perspectivas, por sua vez, parece ter influenciado significativamente suas escolhas para a construção de capacidades. A valorização dessa competência fica clara, ainda, na percepção da atora quanto aos impactos gerados pela reformulação do concurso no novo perfil de professores de inglês que passaram a integrar o quadro de recursos humanos da rede: “E aí uma coisa muito interessante é que quando a gente faz esse concurso com a prova oral, a gente muda completamente o perfil do professor que passa no concurso. Isso foi muito interessante de ver”.

Segundo Sara, uma tradição observada na rede era a de que o professor já em exercício (que não era 40h), e que realizava um novo concurso buscando ter uma segunda matrícula, costumava ser um dos primeiros a serem classificados e a (re)ingressar no quadro de docentes. Sem querer ser reducionista no que se refere às múltiplas competências desses profissionais, a gestora menciona que esse tipo de funcionamento poderia vir a frustrar o desejo de inovação implícito na abertura de novos processos de recrutamento. Diante das diversas lacunas de formação inicial e continuada que havia na rede, a seu ver, foi positiva a mudança de perfil verificada em meio aos professores de língua inglesa: “a gente tinha muito professor que vinha de curso de inglês”.

Cabe ressaltar a mudança radical pela qual estava passando a proposta pedagógica da rede em diversos sentidos, considerando a forte influência exercida pelos PCNs e pela coalizão de atores envolvidos com sua elaboração sobre as orientações curriculares locais. Como visto no capítulo 3, os Parâmetros Nacionais apontavam que o foco na oralidade não seria responsivo à demanda por relevância social. Dessa forma, até mesmo o pouco domínio das habilidades orais pela maioria dos professores poderia não configurar um sério problema, devendo ser considerado como um condicionante para a formulação de políticas mais realistas. O currículo da rede, por sua vez, endossava essa perspectiva ao afirmar que a oralidade poderia ser introduzida aos poucos, desde que não representasse a opção prioritária, a fim de evitar expectativas irrealistas e pouco relevantes no contexto em que estava inserida. Quanto ao perfil do professor “ideal” de línguas estrangeiras nas escolas, destacava-se o educador linguístico em oposição ao “mero” instrutor de habilidades linguísticas, comumente associado ao profissional que trabalhava no contexto de cursos de idioma. Em suma, a perspectiva apresentada pelo Programa Rio Criança

Global e suas principais agências implementadoras parecia ir de encontro a esses pressupostos, com os quais a outra camada decisória em questão (a equipe de língua inglesa) possivelmente teria maior alinhamento, por ter participado de sua elaboração.

Entre os pontos negativos ou desafios mencionados por Sara em relação ao novo perfil docente advindo dos concursos realizados – que passaram a ser de 40h a partir de 2013 – destaca-se a dificuldade de alocação de professores. Segundo ela, o professor que trabalha em curso de inglês não quer ou não pode “largar o curso” para se dedicar totalmente à escola, de modo que houve bastante reclamação em relação às 40h. A seu ver, esse tipo de resistência já seria comum em meio aos professores especialistas, que costumam atuar nos anos finais, e não necessariamente vão à escola todos os dias.

Relações interinstitucionais: decisões/ações relativas à construção de capacidades

Quando perguntamos à gestora como foi construída a ideia em torno da relação de parceria estabelecida com a *Learning Factory*, Sara responde:

Houve a **decisão da política de ter uma ampliação de inglês, de ter um investimento. Aí a gente começa a ouvir parceiros**. Também tinha uma coisa: a gente já tinha uma parceria com o IBEU, que a secretaria gostava muito. E que é um contrassenso, porque é um curso de inglês feito fora do horário, dentro da escola. O IBEU leva o curso dele. Então alguns alunos são selecionados, alguns nas escolas fazem as provas, e **os melhores alunos lá começam a fazer esse curso fora do horário**, e é exatamente o curso que acontece no IBEU. E assim, o IBEU não veio ser parceiro nessa ampliação, não veio com essa proposta. Ele tinha esse proposta de curso, que **não tem nada a ver com o desenvolvimento do currículo da escola**. É uma oferta de curso de inglês, que não interferia nada. Eu podia muito bem continuar tendo o inglês na escola, como tem até hoje, [...] e ter esse curso oferecido, como poderia ter mil outros. **O ideal é que a gente conseguisse que os alunos aprendessem inglês na escola, né? Mas infelizmente isso não é uma realidade**. Não era quando a gente começou o programa, e não é uma realidade até hoje, né? **Muito difícil**. E aí, enfim, mas a gente viu possibilidades, e **uma das possibilidades foi a Cultura**, que trouxe uma proposta muito bacana de parceria, e que a secretária também achou interessante. Aí a gente conversou com eles, né, com a *Learning Factory*. E aí é isso. **Mas avançou**. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Em seu relato, Sara contrapõe o princípio em que se baseou o Programa Rio Criança Global – a universalização do acesso à língua inglesa (e, idealmente, de sua aprendizagem) aos estudantes da rede – ao projeto desenvolvido no contexto experimental imediatamente prévio à política. Embora reconheça e já antecipe as

limitações no alcance dos objetivos do Programa, diante dos desafios enfrentados em sua implementação, é perceptível em sua fala um alinhamento ao princípio de redistribuição desse conhecimento, numa perspectiva mais equitativa. Este, por sua vez, contrapõe-se ao princípio meritocrático que parecia orientar o projeto anterior, no qual a mesma proposta de “curso de inglês” era ofertada, porém apenas a um grupo selecionado de alunos que o frequentava no contraturno, dentro da própria escola.

Outro ponto fundamental para que se possa compreender a dimensão das transformações realizadas na rede municipal do Rio de Janeiro à época do PRCG, e tangenciado em sua fala, é a decisão tomada na esfera política. A reforma no ensino de inglês tinha o apoio direto (e a “proteção”) da cúpula do executivo municipal, ou seja, do próprio Prefeito e da Secretária de Educação. Dessa forma, um investimento robusto pôde ser realizado, e diversos recursos foram injetados para sua implementação. Esse aporte de recursos – procedimento característico de uma implementação tipicamente administrativa – foi o traço mais marcante do relato de Sara a respeito do Programa Rio Criança Global e de sua gestão, sendo também reconhecido por outros atores entrevistados.

Em relação às ações realizadas em conjunto com o ator não estatal para a construção de capacidades, destacamos as que se referem à oferta de material didático e à formação continuada. Tais ações constituíram a principal estrutura de incentivos e mecanismos de indução da política. Segundo Sara, o primeiro ano de implementação ainda não contava com o material. Nos anos seguintes, o material teria crescido progressivamente em quantidade (acréscimo de outros recursos didáticos, para além do livro) e qualidade (incorporação de outras linguagens e tecnologias). Se, anteriormente ao PRCG, o professor de inglês da rede que atuava do 6º ao 9º ano não contava com qualquer material didático que não fosse de produção própria, a quantidade de recursos à sua disposição aumentou significativamente nos anos seguintes. Afinal, para esse segmento, além do material ofertado pela *Learning Factory*, passaram ser produzidas coleções didáticas de língua inglesa no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a partir de 2011⁸⁸. Já nos anos iniciais, segmento em que não há obrigatoriedade nacional

⁸⁸ Como veremos na próxima seção, a coexistência desses dois materiais nos anos finais também foi um foco de conflito na implementação da política.

quanto à oferta de inglês, os recursos à disposição eram aqueles produzidos pela empresa parceira.

Ao passo que a expansão da oferta de inglês no interior do Programa Rio Criança Global foi avançando, cada aluno matriculado do 1º ao 9º ano passou a receber anualmente dois livros didáticos da disciplina. À semelhança do que costuma ocorrer na organização curricular de cursos de idioma, um livro seria utilizado no primeiro semestre, e o outro, no segundo semestre. Os livros eram consumíveis, e ficavam com os estudantes, não precisando ser devolvidos ao fim do ano. Nas escolas em que posteriormente foi implementado o Programa Bilíngue, recursos adicionais foram oferecidos para o trabalho com alunos do 1º ao 5º ano, para além daqueles já entregues às escolas regulares. Para os alunos da Educação Infantil – etapa atendida somente no âmbito do Programa Bilíngue – materiais específicos foram ofertados. Além dos livros didáticos em si, destacam-se outros tipos de recurso injetados durante a implementação da política. Estes, por sua vez, pareciam estar associados à centralidade que o trabalho com a oralidade assumiu, e à preocupação com a capacitação docente para efetivá-lo:

Então a gente criou, quer dizer, “a gente”, né? Foi **criada uma caneta**. O livro foi impresso, e ele tinha uns ícones que, **quando você encostava essa caneta, ela fazia o som**. E as crianças amavam aquela caneta. Era do professor, e **todos os professores recebiam** essa caneta. Então ele botava. Por quê? Porque **eu precisava que o professor que tinha dúvida em relação a alguma pronúncia**, alguma coisa... e ele botava para os alunos, e tinha a possibilidade de ligar **numa caixa de som**.

O livro tinha CDs de áudio e DVDs de vídeo. Então assim, a gente tinha... o professor tinha um **pendrive com toda a parte oral** que ele precisasse na utilização do livro. Então, assim, **a gente deu vários recursos ao professor**, pra que não faltasse esse... Por que que a gente fez isso? Não foi nem tanto... porque nessa época, **as escolas foram equipadas com um projetor, computador em sala**. Isso todas as escolas. Todas. Foi o “boom” de botar projetor. Porque foi quando a gente também **instituiu a Educopedia, que eram aulas virtuais**, que os professores usavam na sala de aula e tal. Então isso já ajudou também o inglês, porque você colocava ali, naquele projetor e tal... porque a gente fez o DVD. **Para os mais velhos, cada livro tinha um CD**, então o aluno podia escutar o seu, e **para os pequenos tinha um DVD**, que era na turma. Era o professor que passava as histórias, tinha os **personagens** e tal⁸⁹.

E o que que a gente queria? **Que o professor não fosse o único a falar inglês com ele**. Que ele tivesse outras pronúncias, mais exposição, outras formas de falar,

⁸⁹ Conforme explicitado em outras pesquisas (Nascimento, 2016, p. 44), a dinâmica à qual a gestora se refere em sua entrevista diz respeito aos episódios apresentados nos DVDs que acompanhavam os livros 1, 2 e 3 da coleção *Zip from Zog* para os anos iniciais, bem como os fantoches representando os personagens do livro. Cada episódio, que durava em torno de 15 minutos, fazia referência a uma lição do livro e buscava reforçar o conteúdo apresentado, incentivando os alunos a realizarem uma tarefa.

outros tons de voz, né? Paradas diferentes, enfim. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Quadro 14: Incentivos e indução no Programa Rio Criança Global: recursos didáticos

| Segmentos do EF | Livros didáticos por ano | Outros recursos | Adicionais para o Programa Bilingue (EI e anos iniciais do EF) |
|---|---|---|---|
| Anos Iniciais (1º ao 5º) Coleção Didática: <i>Zip from Zog</i> | 1º ano: <i>Zip from Zog</i> 1A e 1B 2º ano: <i>Zip from Zog</i> 2A e 2B 3º ano: <i>Zip from Zog</i> 3A e 3B 4º ano: <i>Zip from Zog</i> 4A e 4B 5º ano: <i>Zip from Zog</i> 5A e 5B | <ul style="list-style-type: none"> Manual do Professor Caneta inteligente CDs de áudio DVDs de vídeo (1º, 2º e 3º ano) Fantoches de personagens do livro (1º, 2º e 3º ano) | <u>Educação Infantil:</u> <ul style="list-style-type: none"> <i>Brownie and Friends</i> <i>Stories with Stacey</i> (contação de histórias) <u>Ensino Fundamental-Anos Iniciais:</u> <ul style="list-style-type: none"> <i>Magic Minds</i> (trabalho com o componente Artes de forma integrada à língua inglesa) |
| Anos Finais (6º ao 9º) Coleção Didática: <i>Interaction ED</i> | 6º ano: <i>Interaction ED</i> 1 e 2 7º ano: <i>Interaction ED</i> 3 e 4 8º ano: <i>Interaction ED</i> 5 e 6 9º ano: <i>Interaction ED</i> 7 e 8 | <ul style="list-style-type: none"> Manual do Professor CDs de áudio | |

Elaboração própria, com base em entrevistas e em Oliveira (2017, p. 53)

A quantidade de recursos aportados, por meio dos quais se buscou construir capacidades *técnicas* de implementação, já aponta para a dimensão do investimento realizado no Programa. Sara reporta a existência de críticas recorrentes sobre esse elevado investimento, mas afirma que, na realidade, o valor unitário do material comprado da *Learning Factory* era significativamente inferior ao praticado no mercado⁹⁰. De todo modo, reconhece que o custo global da implementação era alto, em razão da dimensão da rede (650.000 alunos).

Quanto às ações de formação, podemos dividi-las em dois tipos: i) encontros semestrais realizados no âmbito da própria rede e voltados ao uso desse material, ou seja, à capacitação da burocracia implementadora (de nível de rua) em relação ao instrumento oferecido; e ii) oferta de formação continuada externa à rede, voltada ao desenvolvimento da proficiência oral dos professores. Neste ponto, cabe

⁹⁰ A título de exemplo, afirma que um livro de inglês à época custava quase R\$ 200,00, ao passo que eles obtinham dois livros de inglês por aluno, por ano, custando R\$ 50,00 (ou seja, R\$ 25 cada livro), fora o material extra para a Educação Infantil nas escolas bilíngues.

relembrar que o corpo docente também constava como público-alvo do Programa nos Planos Plurianuais da Prefeitura.

Esse segundo tipo de formação continuada, voltada ao aprimoramento das competências linguísticas dos profissionais da rede, foi realizado por meio do estabelecimento de novas parcerias e, sobretudo, de negociações com o ator já parceiro, a fim de que outros serviços fossem ofertados gratuitamente. Entre eles, a concessão de bolsas de estudo para os professores em suas unidades presenciais de curso de inglês. Conforme pontua Sara, em referência ao tipo de cooperação interinstitucional estabelecida inicialmente, e à sua modificação ao longo do tempo:

Primeiro era: vende o livro, e faz formação do professor para o livro. E eu aí vou falar aqui botando aspas. **O que a gente enfiou depois para dentro da parceria, aí sem custo...** “Ah, a gente precisa, pra dar certo, a gente vai precisar...” **Eu, então, sou a moça de pedir, né?** Então falei assim: “Olha só, não dá. As pessoas precisam ser capacitadas também em inglês. Não adianta, eu não vou dizer para ele como dar uma aula focando na oralidade se ele não consegue falar inglês, vamos botar [*curso para os professores*]”. E aí a gente foi botando pra dentro e tal. Só não fez quem não quis mesmo. E era nas unidades da Cultura Inglesa, qualquer uma. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Ao longo de sua entrevista, Sara explica que esse tipo de ação foi pensada especialmente para os professores antigos da rede. Como mencionado, os docentes recém-admitidos já tinham um perfil de maior domínio da habilidade oral, que havia sido testada no novo formato de concurso. Segundo ela, concomitantemente a essa alteração do perfil docente, decidiu-se promover outra mudança: o idioma em que seriam ministradas as ações de formação continuada da própria rede. Assim como o incentivo representado pela concessão de bolsas, a decisão de conduzir os encontros em inglês seria uma forma de motivar (ainda que extrinsecamente) o professor mais antigo a desenvolver suas habilidades orais:

E uma coisa que também a gente mudou, que eu falei “vamos acabar com isso”, e aí **a Learning Factory também deu muita força nisso**, foi assim: “Olha só, **formação de professores de inglês é em inglês**. Acabou. Entrou na porta ali da sala onde vai ter a formação, **a gente vai ministrar em inglês**”. E daí era assim. E aí o que que a gente fez? A gente também **forçou um pouco a barra com aquele professor antigo**, que não falava inglês. E o que que a gente fez? “Bom, tudo bem, cara, você está há um tempão parado [...] então vamos fazer curso”. E a gente abriu curso de inglês para todos os professores. **A rede bancou curso de inglês para todos os professores que quisessem fazer**. [...] Aí muitos deles queriam fazer cursos para prova de certificação. Falei “beleza, vamos fazer”. E a gente estimulou muito isso, que eles fizessem a prova, que tivessem certificação. Porque **a gente precisava que esses mais antigos voltassem a essa... essa vontade de melhorar o inglês**, enfim, nessa **parte oral**. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

As bolsas para cursar inglês presencialmente em qualquer uma das unidades da empresa parceira – que tinha bastante capilaridade no município – eram oferecidas a todos os professores de língua inglesa da rede municipal. Posteriormente, com a inauguração do Programa Bilíngue no interior do PRCG, o incentivo passou a ser oferecido também aos demais professores (e equipe gestora) das escolas incluídas nesse projeto, mesmo que não ensinassem inglês. Além disso, para a totalidade do corpo docente da rede (de qualquer área ou disciplina), foi custeado um curso de inglês online. Conforme explica Sara, houve uma licitação e contratação desse curso para qualquer professor – “se os 42 mil, à época, quisessem fazer, tinha inscrição; só que aí foi online, que era a possibilidade que a gente tinha”.

É interessante observar que a reforma curricular em tela parece ter sido percebida pelas elites dirigentes como uma oportunidade de promover uma mudança mais ampla na cultura de aprendizagem de línguas (sobretudo, inglesa) na rede como um todo. Contudo, a prevalência de uma racionalidade autointeressada na adesão ao incentivo e o baixo impacto gerado⁹¹ parecem apontar para uma frágil percepção/criação coletiva de valor em relação a esse conhecimento, para além da baixa atratividade do formato *online* do curso:

Muita gente começou e largou, que é próprio dos cursos online. A gente teve aí uma perda, muita gente fez até o fim... enfim. Mas o que é interessante nisso? O número que a gente atingiu era um número que tinha muita vontade de fazer um curso de inglês, e que não tinha uma possibilidade de investimento nisso, e que aproveitou, né, essa oportunidade pra fazer. Porque eu acho que os professores da rede pública não têm esse interesse na aprendizagem de uma língua estrangeira. Quem tem já fez, ou está fazendo o seu curso lá por conta própria. E fora que também não é uma coisa muito atrativa, e a gente sabe das limitações de um curso de inglês online. (Gestora do PRCG)

É possível associar essa cultura aparentemente frágil de aprendizagem de línguas à premissa apresentada nos PCNs, e endossada nas orientações curriculares locais, de que a proficiência em língua estrangeira seria pouco relevante no Brasil, se pensada a partir das possibilidades comunicativas oferecidas pelo contexto imediato. Entretanto, como vimos pontuando, essas oportunidades são também

⁹¹ Essa percepção de baixo impacto quanto ao incentivo oferecido aos professores da rede (na modalidade de curso online), contrasta com a adesão a uma outra iniciativa promovida pela Prefeitura à época, que parece caminhar no mesmo sentido de incentivar a aprendizagem de línguas estrangeiras: o Programa Previ-Rio Bilíngue, ofertado pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro. O programa foi instituído por meio do Decreto N° 33.372, de 28 de janeiro de 2011, e visava conceder aos dependentes dos servidores (ativos e inativos) o benefício destinado ao custeio de cursos de inglês (presenciais) em instituições de ensino credenciadas. Conforme apresentado por Lima (2021, p. 33), “a adesão ao projeto foi tão grande, que só no ano de 2012 [...], mais de cinco mil servidores e dependentes foram inscritos”.

atravessadas por diversos marcadores sociais, que impactam a percepção de importância dessa aprendizagem e as próprias chances de efetivá-la, num ciclo que se retroalimenta. De todo modo, cabe destacar a força desse elemento cultural em meio ao corpo docente-administrativo. Esse fator, junto à ausência de uma construção coletiva prévia sobre o problema que a política buscava endereçar, é relevante para a compreensão dos conflitos simbólicos na implementação.

Quanto ao primeiro tipo de formação continuada, conduzida no âmbito da própria rede e voltada à capacitação dos professores para o uso do material, destaca-se novamente o protagonismo e o alinhamento constante entre a camada decisória representada pela gerência do Programa e a instituição com a qual se estabeleceu a relação de parceria. A respeito dos treinamentos oferecidos pela *Learning Factory*, Sara explica:

Era desenhado junto com a gente. **A gente, eu desenhava com eles as necessidades**, o que a gente identificava. **E a gente fazia visita em escola, assistia aula**, tinha todo um... para tentar identificar que elementos que seriam, né, importantes pra... e aí também levantava com os próprios participantes, né? Mas era muito... Tinha **muito pra uso do material, lógico, porque a gente queria garantir que eles utilizassem**. A formação era **duas vezes por ano**. No início do ano, e no meio do ano. A gente tinha duas formações de quatro horas, oito horas por ano. Então a gente fazia, e aí era assim: ***Todos os professores faziam***. Todos. Em torno de dois mil professores que eu tinha na época, os dois mil participaram. **E eu ia a todas as formações**. Eu não conseguia... eu não assistia, **mas a gente fazia por polos, distribuídos na cidade inteira, todas as CREs, e eu visitava todos eles**. Todos os polos. Eu conheço muito professor da rede. (Gestora do PRCG, grifos adicionados – grifo em itálico no original)

Quadro 15: Incentivos e indução no Programa Rio Criança Global: formação continuada

| | |
|---|---|
| Tipo 1: formação obrigatória | Reuniões semestrais (foco no uso do material didático ofertado) – encontros distribuídos em polos, atendendo a todas as regionais |
| Tipo 2: formação voluntária | Custeio de cursos presenciais de inglês para professores de língua inglesa da rede, e professores/gestores das escolas do Programa Bilingue Custeio de curso <i>online</i> de inglês para qualquer professor da rede |

Elaboração própria, com base em entrevistas

Como apresentado na fala acima, o desenho da formação continuada que atingia a totalidade dos professores de inglês da rede era realizado pela empresa parceira, em conjunto com a gestora do Programa, tal como as ações de monitoramento identificadas nas observações de aulas. Entretanto, também com base em seu relato, o arranjo estabelecido para a implementação da reforma previa que ela assumisse um papel mais gerencial/administrativo, ao passo que o

“refinamento pedagógico” ficaria a cargo da equipe de língua inglesa. Esta, assim como as demais equipes técnicas da Secretaria, seria responsável por ações relativas a currículo e formação em sua disciplina. Nesse sentido, é possível compreender quais teriam sido as origens da “confusão” antecipada na seção anterior.

Embora Sara afirmasse que “estava lá para contratações, concursos, alocação de professor, ver se tem material para todo mundo, quantos alunos, que parcerias fazer para garantir que os professores tenham os seus cursos de inglês”, ela mesma reconhecia que se envolvia muito no Programa. Segundo ela, comparecia às formações e às escolas porque acreditava que não podia “ficar organizando um programa sem entender o que estava acontecendo lá”, além de ter uma “veia pedagógica” que a motivava a acompanhar esses processos. Outro elemento importante para compreender essa aparente confusão e sobreposição de papéis era a frustração que afirmava sentir por não ter conseguido “envolver a equipe [de inglês], que foi recuando em relação ao parceiro”:

Porque eu também percebi que estava tendo **conflito com a Cultura**, e eu não podia deixar a coisa cair. Então assim, não dava para deixar as **coisas acontecerem em paralelo**, e não ter minimamente uma interferência no que a Cultura percebia de currículo e de formação, das necessidades. Então eu assumi um pouco isso. [...] E eu acho que muito, como eu falei, tinha essa coisa da **resistência ao material**. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

A fala acima introduz uma primeira manifestação dos conflitos que exploraremos na seção a seguir (disputas entre *camadas*). Por ora, diante do objetivo de compreender “quem decide com quem sobre o quê”, cabe sinalizar o aparente apagamento da equipe de inglês enquanto ator estatal com mandato decisório sobre a política, ao menos no que se refere às ações-chave de incentivo e indução. Essa percepção se reflete na entrevista com Taís, integrante da equipe à época, que considera a empresa parceira como a real encarregada da “parte pedagógica” do Programa:

O que acontecia aqui na SME? Nós éramos aqui, vamos dizer assim, da equipe técnica. Mas **a gestão desse programa** bilíngue, assim como do programa Rio Criança Global, **era direto do gabinete da secretária**. Então, assim, **foi colocado que a empresa fizesse a gestão**. Por quê? A gestão era feita dentro do gabinete. **Nós aqui, como equipe técnica, o que que nos cabia? Era uma coisa que nos incomodava muito**. Mas aí a gente buscava fazer, assim, **algumas ações formativas com os professores**. Só que você imagina, uma rede em que... nessa época, a gente tinha em torno de uns 1300, quase 1400 professores de língua inglesa. **Éramos duas na equipe de língua inglesa aqui. A empresa parceira, pela logística que eles eram capazes de oferecer**, eles conseguiam fazer encontros até de caráter obrigatório. Porque, como era regionalizado, eles tinham um corpo de profissionais grande, que dava pra fazer concomitante, nos mesmos

horários, atendendo as 11 regionais. Então dava para fazer até obrigatório, porque você oferece locais, eles tinham estrutura de local, de pessoas, era uma logística enorme. Eu e a outra professora, **a gente até fazia alguns acompanhamentos, mas a gente não tinha, assim, uma participação efetiva**, por conta de toda essa gestão ser direto do gabinete. (Taís, equipe de língua inglesa, grifos adicionados)

As ações formativas mencionadas por Taís correspondem às “coisas que aconteciam em paralelo”, segundo o relato de Sara – as quais serão, novamente, exploradas adiante. Um elemento-chave a ser analisado nesse sentido é a medida em que o baixo envolvimento e o recuo em relação ao parceiro apontam para falhas ou efeitos indesejados da implementação, ou algo que poderia ser antecipado frente à incompatibilidade de objetivos entre esses dois atores. Neste último caso, é possível que, mais do que “ir recuando em relação ao parceiro” na esfera da cooperação pedagógica, não houvesse uma disponibilidade ideológica *a priori* para tal. É possível, ainda, que essas disputas – baseadas em concepções distintas sobre a finalidade do ensino de inglês na escola – tenham sido agravadas por uma assimetria de capacidades entre os atores.

Um último conjunto importante de processos decisórios que caracterizaram a implementação do Programa Rio Criança Global, e que serão discutidos antes de passarmos à análise dos conflitos, se refere ao seu desdobramento no Programa Bilíngue.

A experimentação focalizada dentro da política universal: decisões/ações relativas ao Programa Bilíngue

Em 1º de novembro de 2012, a Secretaria Municipal de Educação lançou o Edital Nº 7, que “regulamenta o processo de seleção e remoção ex-ofício de professores para o Programa Experimental de Escolas Bilíngues – Língua Portuguesa e Língua Inglesa”. O documento instituiu formalmente o início do chamado Programa Bilíngue, um desdobramento do Programa Rio Criança Global. Conforme consta no edital, a proposta era direcionada a alunos da Educação Infantil ao 6º ano do Ensino Fundamental⁹², e estaria voltado para a “excelência

⁹² Embora o 6º ano já seja considerado parte dos Anos Finais do Ensino Fundamental, na rede municipal do Rio de Janeiro ele assume um caráter híbrido, sendo muitas vezes ofertado como o último ano escolar em estabelecimentos que oferecem apenas os Anos Iniciais. Decorrente de outro projeto no âmbito da rede – a reorganização dos níveis de ensino entre o *Primário Carioca* (1º ao 6º ano) e *Ginásio Carioca* (7º ao 9º ano), o “6º ano Carioca” se caracteriza por turmas nas quais apenas um professor generalista ensina todas as disciplinas do currículo escolar, à exceção de Educação Física, Artes/Música e Língua Estrangeira, como ocorre do 1º ao 5º ano. A depender da unidade escolar, um ou outro “tipo” de 6º ano pode ser encontrado.

acadêmica”, visando à “introdução de metodologias e práticas no cenário público educacional de escolas com ensino em duas línguas, a saber: Língua Portuguesa e Inglesa” (Rio de Janeiro, 2012). Entre as ações do Programa, destacamos a carga horária diferenciada de exposição à língua inglesa nessas escolas: as crianças matriculadas na Educação Infantil teriam 15 tempos semanais de exposição à língua, e os estudantes que frequentavam os anos iniciais do Ensino Fundamental teriam 10 tempos semanais (Lima, 2021).

Nas entrevistas realizadas com os diversos participantes, buscamos compreender como a decisão pelo Programa Bilíngue havia sido tomada. Tanto Sara, gestora do PRCG, quanto Luma, a primeira Professora Articuladora (PA) no âmbito do Programa, atribuem a ideia à Secretária de Educação à época. Segundo Sara, esse desdobramento focalizado dentro da política universal de inglês que já vinha sendo implementada constituía parte de um movimento mais amplo, de promover “escolas de excelência” no âmbito da rede. Ainda segundo a gestora, esse seria um traço marcante do governo Eduardo Paes, e que vinha sendo retomado no momento presente (em sua gestão 2021-2024). No entanto, a própria entrevistada apresentava críticas a esse tipo de proposta, tanto à luz de uma preocupação com as desigualdades educacionais, quanto na medida em que conseguiriam efetivamente produzir “excelência” nessas escolas, a despeito dos recursos aportados.

De todo modo, o Programa Experimental de Escolas Bilíngues teria feito parte da iniciativa de construir escolas vocacionadas – a exemplo dos Ginásios Experimentais Cariocas⁹³, que também foram instituídos à época. Conforme relata Sara, assim como haveria unidades voltadas ao esporte, tecnologia, artes, entre outros, a ideia seria desenvolver escolas que se destacavam no ensino de língua estrangeira. Estas, no entanto, atenderiam aos anos iniciais (*Primário Carioca*) e à etapa de Educação Infantil. Já Luma, em sua fala, compreende a decisão pelo Programa principalmente como uma iniciativa de democratizar o ensino bilíngue, uma proposta pedagógica característica de escolas de elite, levando-o para o universo das escolas públicas e, sobretudo, para áreas conflagradas da cidade. De fato, como também menciona Sara, o programa foi inovador no âmbito da educação pública brasileira, visto que não havia escolas públicas bilíngues no país, principalmente que atendessem às etapas iniciais da escolarização básica. Parte da

⁹³ Para maiores informações sobre esta outra política educacional desenvolvida na rede municipal do Rio de Janeiro ao longo do mesmo período estudado, ver Fonseca (2017).

preparação para a implantação do programa envolveu visitas a países com experiência nesse modelo, como a Espanha, e parcerias com outros atores também envolvidos em sua implementação nesses países, como o Conselho Britânico.

O destaque na fala de Luma tem relação com a escolha das duas primeiras escolas a receberem o programa em 2013, já mencionadas no edital de seleção: uma localizada na 3ª CRE, que atendia principalmente a alunos moradores do Complexo do Alemão – bairro com o menor IDH do município (0,711) no ano 2000 –, e outra localizada na 6ª CRE, em um bairro que também apresentava baixo IDH (0,790)⁹⁴. Quanto aos critérios a orientar a escolha das escolas que receberiam o Programa, Sara explica:

Ela tinha que ter algumas condições, né? **A gente queria escolas grandes**⁹⁵, né? A gente queria em áreas, assim... **áreas mais empobrecidas da cidade**. E assim, uma coisa que a gente sempre teve... a gente acabou fazendo uma na zona sul, porque não tinha como, né, chega uma hora em que você tem que fazer, porque você tem que dar direito à população.

Mas a gente falava “poxa, **se a gente botar, a classe média vai se apropriar**, vai descobrir aquela escola...” Porque **isso acontece com todas as escolas da zona sul que são muito boas**, né? Que todo mundo descobre e... por mais que a gente tenha **matrícula online** etc. Essa é uma discussão que já tivemos muito. [...] O município permite matrícula em qualquer escola, não tem que ser no território onde a criança reside. E aí a matrícula é feita online, né? **Supostamente está dado para todos igualmente**, e aí o sistema vai preenchendo as vagas e tal. Mas a gente sabe que, na prática, as escolas... Porque **na prática**, também, **algumas escolas vão sendo consideradas “ah, essa escola não é pra mim, não”**, aí o cara nem tenta, né? A gente já avançou muito nisso, muito. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

A fala de Sara, que se aproxima dos critérios apresentados na pesquisa de Lima (2021), aponta para um princípio de equidade na seleção das unidades que seriam contempladas com a focalização no âmbito da reforma universal (no ensino de inglês) implementada no município. Nesse sentido, pareceu haver uma preocupação inicial em evitar que a oferta diferenciada viesse a “favorecer os já

⁹⁴ Dados calculados pelo Instituto Pereira Passos, com base nos microdados do IBGE. Disponível em <<https://www.data.rio/documents/58186e41a2ad410f9099af99e46366fd/about>>. Acesso em: 23 fev 2023.

⁹⁵ Conforme esclarece em outros momentos da entrevista, Sara se refere a escolas que atendiam tanto à Educação Infantil, quanto aos anos iniciais do Ensino Fundamental, os dois segmentos focalizados pela política. Segundo ela, estaria sendo cada vez mais difícil encontrar escolas com esse perfil, diante da divisão progressiva das escolas em segmentos. A esse respeito, cabe destacar que a 4ª CRE foi a única que não recebeu escolas experimentais bilíngues português/inglês até o final de sua gestão, tendo sido contemplada posteriormente. Segundo Luma, que atualmente trabalha em uma escola bilíngue dessa regional, não havia estrutura na 4ª CRE para ser “tudo no mesmo prédio”, tanto o Fundamental 1 quanto a Educação Infantil. Dessa forma, a região conta atualmente com quatro escolas do programa (na modalidade português/inglês), sendo duas de atendimento exclusivo de educação infantil, e duas de atendimento exclusivo de anos iniciais.

favorecidos”, o que parece ser uma realidade especialmente em áreas mais nobres da cidade, como os bairros pertencentes à Zona Sul.

A respeito da escola atendida pelo Programa que acabou sendo estabelecida nessa região em 2015 – e que representa uma das unidades selecionadas na presente pesquisa –, a gestora reconhece que ela “foge um pouco daquele padrão que se estabeleceu [...] contrariando, em termos de localização geográfica, o critério de áreas mais empobrecidas da cidade”. No entanto, ela afirma que o público atendido pela escola (ao menos, à época) era advindo de grandes comunidades do entorno, não tendo o perfil de atendimento majoritário à classe média da região. Além disso, ela atendia aos demais critérios necessários (tamanho, oferta dos segmentos desejados), tendo sido também considerada a recomendação por parte da 2ª Coordenadoria Regional de Educação. Segundo Sara, seriam necessárias condições específicas de instalação para o Programa e, sobretudo, uma aceitação por parte da equipe gestora local, senão “a coisa acaba não dando muito certo”. Como apresentaremos a seguir, esse elemento possivelmente tem relação com a resistência enfrentada no caso das primeiras unidades implantadas.

Outro critério importante para a seleção das escolas seria o funcionamento em período integral, o chamado turno único (mínimo de 7 horas), para que fosse possível promover a ampliação significativa na carga horária de exposição à língua, sem prejuízo do restante do currículo. Cabe destacar que a ampliação do número de escolas operando em período integral configurava outra meta almejada pela Secretaria de Educação à época, conforme apontado no Plano Estratégico da Prefeitura 2013-2016. Nesse sentido, a implementação do Programa Bilíngue parece ter representado um incentivo adicional à transformação das escolas de turno parcial em turno único. Conforme explica Sara:

É engraçado como é que uma política acaba interferindo na outra, e elas vão se... Uma das escolas que a gente pensou que poderia ser, ela não era de horário integral. E aí a gente pensou, pensou, e eu falei para a secretária: “Não dá pra ser, essa escola não é de horário integral. Eu não posso pegar 40% do tempo de quatro horas e colocar inglês com quem não fala inglês. As crianças de educação infantil, crianças de alfabetização...” Aí “ah não, **vamos dar um jeito**”. E é interessante **como que isso impulsionou, que a gente implantou a bilíngue, né?** A gente implantou, e foi crescendo a carga horária na medida em que ela foi se tornando, a cada ano, a série que entrava. E aí ela rapidamente... ela **não estava na previsão de escola de turno único, e ela virou uma escola de turno único**. Então assim, é interessante isso, que **você força um pouco a barra, né?** Ainda mais eu, “ah não, vam’bora”. E aí você senta com o pessoal de matrícula, e eu falei “olha, não tem condição. Ano que vem **tem que ampliar mais turmas em tempo integral, porque eu tenho que botar inglês para todo mundo**. Não dá para um ter, e o outro não ter na

mesma escola...” E aí assim, interessante isso, né, porque **essas duas escolas, essas duas primeiras, foram muito desafiadoras. A diretora de uma delas saiu.** Não ficou. Ela ficou um tempo, e depois entrou de licença, e aí depois pediu para sair. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

O relato de Sara introduz novamente manifestações de conflito na implementação da política, que serão exploradas na seção a seguir. Neste ponto, contudo, trata-se de disputas entre *níveis hierárquicos*, e que se referem a dinâmicas aparentemente coercitivas empregadas pelo nível central, a fim de garantir a implementação da política na ponta. A expressão “forçar a barra”, que denota essa inclinação à coerção, apareceu em outros momentos da entrevista. Dentre eles, o relato sobre a decisão de ministrar a formação continuada em inglês, a fim de impulsionar o desenvolvimento da oralidade nos professores mais antigos na rede. Entretanto, há múltiplas possibilidades de leitura quanto a esse tipo de iniciativa. Por um lado, a resistência apresentada por alguns atores da ponta (como a diretora que “pediu para sair”) indica insatisfação com essa postura, também denunciada em pesquisas como a de Fonseca (2018) como um empecilho à gestão democrática. Por outro lado, atores como Luma, Professora Articuladora em uma dessas duas primeiras escolas, percebem a interferência da gestora do Programa como um apoio fundamental para garantir o ensino bilíngue às crianças, diante da resistência da gestão local. A própria Sara, ao explicar suas lógicas de ação ao “forçar a barra”, atribui à sua postura uma dimensão de proatividade e preocupação com a efetividade da proposta.

Por fim, antes de prosseguirmos à análise mais detalhada desses conflitos, cabe mencionar outro conjunto importante de decisões tomadas no âmbito dessa alçada do Programa Rio Criança Global, que diz respeito ao recrutamento de professores para atuar nas escolas experimentais bilíngues. A centralidade do perfil docente esperado se reflete no próprio documento que instituiu o Programa – o edital de seleção e remoção de professores para atuar nas escolas experimentais. Conforme apresentado no documento, poderiam participar do processo seletivo os professores especialistas de Inglês, Educação Física e Artes (Cênicas, Plásticas e Educação Musical) ou os professores generalistas de anos iniciais ou educação infantil da rede. Além de estarem disponíveis para cumprir jornada de 40h e se comprometem com a metodologia do Programa, a exigência principal era que tivessem conhecimento da língua inglesa, com “capacidade de comunicação oral e escrita”. Essas qualificações seriam avaliadas por meio de análise curricular e do

histórico de atuação profissional na rede, avaliação escrita e oral em inglês, dinâmica de grupo e entrevista com banca examinadora⁹⁶. Sara, gestora do Programa, explica essa decisão de admissão de outros professores, para além dos de inglês:

O que que a gente queria? **Mundo ideal: que todos os professores das escolas bilíngues fossem bilíngues.** Né? Alô, **cai na real, não tem.** [risos] Então, o que que a gente faz? A gente precisa lotar mais professores de inglês naquela escola. Primeira coisa importante a falar: a gente não tirou nenhum professor de escola nenhuma. Todos os professores ficariam. Só que a gente precisava ampliar, porque **a gente precisava de professores para dar conta do tempo em que as aulas iam ser ministradas em língua inglesa.** E aí a gente sabia que não seriam aulas de inglês, que seriam **conteúdos dados em inglês, né?** E aí eu **não precisava necessariamente ter o professor de inglês.** Se eu tivesse um professor de Artes, que tivesse uma **proficiência em língua inglesa muito boa,** ele ia dar aula de Artes em inglês, e essa ia ser uma parte da carga horária em inglês do menino, que era 40% do tempo. E aí a gente fez um processo seletivo interno. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Além dos especialistas de outras áreas, Sara menciona a decisão de admitir professoras generalistas, com experiência em Educação Infantil e/ou anos iniciais, que também tivessem boa proficiência em inglês. Afinal, segundo ela, a principal crise de formação do professor que cursou Licenciatura em Letras/Inglês em relação à atuação no Programa era: “ele não sabe nem o que que ele tem que fazer com as crianças, e ele nem sabe como faz para trabalhar, para dar aula o tempo todo em inglês com crianças que não falam nenhuma palavra em inglês”. Portanto, se conseguissem generalistas com conhecimento de língua inglesa, já seria “meio caminho”. Segundo ela, a maioria dos professores selecionados acabaram sendo de inglês mesmo, mas conseguiram outros que se encaixavam nesse perfil mais “aberto”, proposto pelo edital.

Luma, que havia sido admitida nesse primeiro processo seletivo, e que reunia as duas licenciaturas (em Letras/Inglês e Pedagogia), reforça a dificuldade de alocar professores nesses espaços. Segundo ela, essa seria uma possível justificativa para o fato de que os editais seguintes (formulados já na outra gestão) tivessem sido voltados apenas aos professores de inglês. A seu ver, faltariam recursos humanos na rede que tivessem esse conhecimento de língua adicional, para além dos professores especialistas na área.

⁹⁶ De acordo com o edital, a banca seria composta por “um Representante do Nível Central da SME, um representante da CRE e o Diretor da Unidade Escolar” (Rio de Janeiro, 2012). Já segundo Luma, que participou deste primeiro edital, a banca avaliativa foi composta pela gestora do Programa, por uma integrante da equipe de inglês do nível central e pela diretora da escola.

Após a apresentação dos principais processos decisórios que caracterizaram a implementação da reforma no ensino de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro, passamos à análise dos conflitos gerados por essas decisões, e das estratégias desenvolvidas para contorná-los.

5.2.2. Conflitos e estratégias de adesão na implementação

Para explorar as duas principais manifestações dos conflitos analisados – entre camadas decisórias e níveis hierárquicos – propomos uma articulação aos mecanismos de reprodução de desigualdades em processos de implementação, conforme elaborado por Pires (2019). Como pontua o autor, trata-se de dinâmicas de implementação de políticas públicas inicialmente elaboradas para combater situações de injustiça que estariam dificultando o alcance desse objetivo, podendo até mesmo operar no sentido contrário. Dentre os diversos mecanismos elencados pelo autor, destacamos os dois abaixo, associando-os aos conflitos observados no caso em tela:

Figura 20: Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades associados a conflitos na implementação



Fonte: PIRES, 2019, p. 27, adaptado pela autora

5.2.2.1. Conflitos entre camadas decisórias: desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade

Na seção 5.2.1, ao discorrermos sobre as principais decisões tomadas no âmbito do Programa Rio Criança Global, tangenciamos alguns pontos de conflito

entre as camadas decisórias da política, isto é, os atores que compunham o arranjo estabelecido para sua implementação: a gerência do Programa, a equipe de língua inglesa da Secretaria, e o ator não estatal *Learning Factory*/Cultura Inglesa. Dentre eles, destaca-se uma aparente insatisfação da equipe técnica da Secretaria com a **representação institucional** no âmbito da implementação do Programa (os atores escolhidos para fazerem parte do arranjo), e com o **desequilíbrio de poder** entre eles (a assimetria de capacidades e o poder que cada ator tinha de interferir em decisões críticas da política – como currículo, material didático e formação).

Segundo Sara, um ponto de conflito inicial residia no fato de o Programa ser gerenciado pelo gabinete, e não pela equipe. Essa percepção se reflete na fala de Taís apresentada anteriormente, que mencionou que algo que a incomodava (a ela e à outra integrante da equipe) era justamente o fato de a gestão do programa ser feita “direto do gabinete da secretária”. Além disso, chama atenção certa insatisfação com a decisão, por parte do gabinete, de atribuir à empresa parceira um protagonismo na parte pedagógica do programa, sobretudo no que diz respeito à formação de professores. Haveria, ainda, uma distribuição desigual de recursos em relação a esse ator não estatal, que dispunha de “uma logística enorme” para oferecer encontros até mesmo de caráter obrigatório a todos os professores, em polos localizados nas várias regiões do município.

Por fim, ainda no trecho introduzido na seção anterior, foi possível observar uma aparente **falha de conectividade** entre esses dois atores. Conforme explica Pires (2019, p. 29), arranjos de implementação intersetoriais ou transversais

se caracterizam precisamente por conceber articulações entre diferentes tipos de atores governamentais e não governamentais, na tentativa de enfrentar problemas percebidos como complexos, por meio de abordagens integradas. No cotidiano da execução dos serviços, porém, essas desejadas articulações podem não acontecer e, então, falhas de conectividade emergem.

Nesse sentido, é possível dizer que havia uma expectativa, por parte da gestora do Programa, de que o ator parceiro e a equipe da Secretaria trabalhassem juntos na gestão pedagógica da política, somando esforços para impulsionar a reforma no ensino de língua inglesa da rede. Promover essa articulação interinstitucional seria uma de suas responsabilidades, de modo que ela lamenta não ter conseguido “envolver a equipe, que foi recuando em relação ao parceiro”. Quando perguntamos à gestora possíveis razões para esse “recuo”, ela afirma:

É porque, na realidade, assim, eu entendo. A **grande dificuldade** nossa sempre foi, desde o início, e eu falava isso o tempo inteiro, é: **a escola não é um curso de inglês**. Isso a gente tinha muito claro. Uma coisa é você ter o inglês dentro do currículo, e **garantir que você tenha um foco na oralidade**, isso é uma coisa. O curso de inglês é outra. É bacana eu ter esse professor que tem essa experiência de curso de inglês, que é esse professor que dá aula *em inglês*, né? Que provoca que essa língua seja também falada em sala de aula, e não foque numa gramática a priori, né? Isso é bacana, mas não é um curso de inglês. Isso eu falava o tempo inteiro. A tentativa de respeito disso da Cultura Inglesa sempre foi muito... muito forte, assim. **Às vezes desliza**, às vezes a gente tem que ir lá buscar de novo e tal, mas isso não era uma questão. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Conforme explorado na fundamentação teórica, Matland (1995, p. 156) afirma que o conflito na implementação surge quando mais de uma organização percebe a política como relevante para seus interesses, e tem visões antagônicas sobre o problema em tela. Além disso, os conflitos podem incidir sobre os *fins* da política, ou sobre seus *meios*, ou seja, o conjunto de atividades programáticas desenhadas para efetivá-la. A fala de Sara acima antecede o detalhamento de diversos focos de controvérsia na implementação, a exemplo das dinâmicas de formação e do material didático adotado. Sua fala sugere ainda que, subjacente à disputa sobre os meios ou instrumentos empregados, havia um conflito simbólico mais profundo sobre o aparente o objetivo final da política, aos olhos da outra camada decisória: transformar a escola em um curso de inglês. Afinal, mudanças no concurso público haviam sido feitas para recrutar professores com “perfil” de curso para a rede, assim como uma parceria havia sido estabelecida com uma empresa que ofertava cursos de idioma. Além disso, a empresa fornecia material didático próprio, e atuava diretamente na formação dos professores para o uso do material, e no acompanhamento desses profissionais, por meio de visitas periódicas às escolas regulares e, principalmente, àquelas participantes do programa bilíngue.

Em suma, buscou-se promover rotinas pedagógicas similares àquelas realizadas em cursos de idioma, a fim de alcançar um objetivo que agora seria comum à escola pública: o desenvolvimento da competência comunicativa dos estudantes em inglês, com foco na oralidade. Entretanto, como vimos desenvolvendo nesta tese, não há consenso quanto a esse objetivo na esfera da educação pública; ou, ao menos, quanto ao seu *status* de prioridade. Consequentemente, os métodos utilizados para atingi-lo também passam a ser foco de disputas.

Ao perceber o conflito entre os atores estatal e não estatal (que remetia a falhas de conectividade e desequilíbrios de poder), Sara relata ter desenvolvido ações que podemos associar a estratégias de adesão à política. Primeiramente, em se tratando da maior horizontalidade na relação com a equipe de língua inglesa, observamos esforços de *barganha/negociação* quanto aos papéis de cada camada decisória no âmbito da implementação do Programa, sobretudo nas ações de formação – um dos focos de disputa:

E aí em determinado momento, acho foi uma inocência minha, eu falei o seguinte: olha só, vamos fazer formação... **A secretaria faz as formações, e encontra professores de currículo. E faz formação para falar de currículo.** “O que que é o inglês dentro da escola?” “O que que é o inglês na sala de aula de uma escola, que não é o do curso?”. Então, para os professores – inclusive que têm essa experiência [de curso] – entenderem a diferença, entenderem **currículo de uma forma mais ampla**, né, do que simplesmente o que eu vou ensinar, assim, no sentido de **conteúdo** a ser ensinado, como talvez seja num curso de inglês. **E aí isso é competência nossa, vamos fazer como secretaria**, porque aí é uma lacuna que talvez a Cultura Inglesa não vá ter competência de fazer, e nem é para fazer. Não é competência da Cultura Inglesa isso. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Observa-se, na fala de Sara, uma tentativa de fomentar a cooperação “intercamadas” em torno da política e de seu desenho, buscando atribuir à Secretaria – isto é, à equipe técnica e aos professores por ela convidados – uma discussão mais ampla sobre currículo. Tal discussão, entretanto, não parecia incidir sobre aspectos centrais da reforma e do próprio currículo, como o conteúdo a ser ensinado e a didática desse ensino. Como consta em outros momentos da entrevista, o que a gestora do Programa propunha era que a equipe da Secretaria participasse dos encontros de formação organizados com a empresa parceira, em geral focados na capacitação para uso do material didático ofertado. Em suas palavras: “A gente chamava para fazer junto. Então assim, vamos chegar lá na hora em que reunir os dois mil, que a gente ia a todos os polos de formação, e a gente fala com eles”. Estando ali presentes, a proposta seria que a equipe promovesse essa discussão sobre outros aspectos educacionais envolvidos no ensino da língua inglesa na escola. Tais estratégias de adesão, no entanto, parecem ter sido frustradas:

E para minha surpresa, as pessoas que assumiam isso, porque eram de **currículo**, começaram a fazer *outras* parcerias. Ao invés de assumir isso. **Outras parcerias sobre metodologia de ensino**, que era um pouco do que a Cultura Inglesa fazia. Então **ficou em paralelo**. Sabe? Porque se a gente não vai discutir currículo, né, e a língua inglesa dentro do currículo, **por que que eu vou discutir metodologia, se isso era discutido com a Cultura?** Metodologia de ensino de inglês, entendeu? Agora, metodologia para qual currículo? (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

Lotta et al (2021) apontam que as estratégias para lidar com conflitos entre as camadas decisórias na implementação envolvem, entre outros, tentativas de construir compromisso em torno dos objetivos da política, permitindo maior ambiguidade em relação aos meios. Diante da maior horizontalidade entre os atores, essa padronização mínima (relativa a fins) seria negociada, e facilitada pela oferta de incentivos (sujeitos à adesão) que pudessem construir capacidades na camada com menos recursos. Nesse sentido, considerando a maior logística disponibilizada pela empresa parceira, a gestora do Programa buscou incentivar a participação da equipe da Secretaria nos encontros organizados com esse outro ator/camada, a fim de que suas duas integrantes também tivessem condições de realizar ações formativas com a totalidade do corpo docente.

No entanto, as falas acima sugerem ter havido uma confusão entre meios e fins no que se refere àquilo que seria passível de negociação, e ao foco desse outro tipo de formação. A maior flexibilização ou ambiguidade pensada pela gestora do Programa parecia incidir mais sobre o *currículo* (geralmente, o *fim* ou o *quê* seria ensinado), e menos sobre a *metodologia* de ensino (o *meio*, ou *como* ensinar). É possível que essa alternância entre meios e fins tenha ocorrido pelo fato de que o *conteúdo* (ou “o quê”) a ser ensinado estivesse menos atrelado ao currículo em si (ou seja, às discussões e aos documentos elaborados pela equipe técnica), e mais diretamente ligado ao principal instrumento de indução da política: o livro didático. Este, por sua vez, materializava o *método* em questão (a abordagem comunicativa no ensino de língua inglesa) e se transformava no próprio currículo real a ser implementado.

Em outras palavras, o conteúdo curricular ou o “coração” da reforma – o ensino de inglês voltado à habilitação para a comunicação oral – seria praticamente indissociável do material/método apresentado pela empresa parceira, que, de *meio*, passou a *fim*. Dessa forma, não se previa uma alta ambiguidade em relação a esse elemento e às dinâmicas de formação voltadas à capacitação para seu uso. Tais fatores não estariam abertos à interpretação na mesma medida em que outras discussões mais amplas, como “o que é o inglês dentro da escola” – a parte do currículo sobre a qual se buscava a adesão da equipe técnica da secretaria.

De fato, como consta em obras clássicas sobre o ensino de línguas estrangeiras (Ur, 1995, p. 184), em diversos lugares, o livro didático funciona como o currículo ou o programa de ensino em si: aquilo que, se seguido sistematicamente,

garantiria o aprendizado de uma gama de conteúdos linguísticos devidamente planejados e sequenciados. Se pensarmos na forma mais “pragmática” com que foi implementada a reforma no ensino de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro, esta parece ter sido uma função assumida pelo material didático no âmbito da política. Afinal, quando perguntamos à gestora do Programa em que momento foi feita a elaboração do novo currículo da rede, e sua relação com o material adotado, ela responde que foi sendo feito “tudo ao mesmo tempo”, desde que saiu o Decreto. Parte das dificuldades enfrentadas, segundo ela, teria a ver justamente com o fato de que “política pública é sempre uma troca de pneu com o carro andando”, de modo que se “construiu o currículo, enquanto comprava o material, enquanto formava o professor... tudo junto”.

Nessa conjuntura, o estabelecimento de um novo objetivo para a política educacional da rede voltada à língua inglesa – a competência comunicativa no idioma – não foi fruto de uma construção coletiva junto à burocracia implementadora, realizada previamente à inauguração do Programa Rio Criança Global. Para além de não haver consenso quanto ao próprio objetivo em tela, não houve, ainda, uma melhor delimitação desse propósito mais amplo ou ambíguo, identificado no “enfoque na conversação”. Em diálogo com autores como Dubet (2009) e Crahay (2000), pode-se dizer que definições sobre a *igualdade de base* ou as competências consideradas indispensáveis a serem adquiridas pelas crianças ao final dos nove anos em que iriam estudar inglês também não foram feitas com precisão. Em meio a essas lacunas, a organização dos conteúdos e objetivos de aprendizagem apresentada pelo material didático adotado adquiriram uma importância ainda maior como o programa a ser seguido – mais ainda do que o próprio documento curricular da rede, que discutiremos em breve.

O aparente fracasso das estratégias desenvolvidas por Sara para gerar a adesão da equipe técnica aos encontros realizados junto ao ator parceiro fez com que diferentes tipos de formação “corressem em paralelo”. Sara, por sua vez, diz tê-los “deixado rolar”. Para além de evitar agravar os conflitos com a outra camada decisória, a gestora justifica sua decisão com base no número pequeno de professores que faziam essas formações. Segundo ela, a Secretaria não tinha condições de oferecê-las a uma quantidade significativa de docentes, ou com uma carga horária semelhante àquela que conseguiam ofertar na “grande parceria”.

Se analisarmos essa situação à luz da literatura de implementação, vale revisitar as contribuições de May (1995) sobre as estratégias de cooperação intergovernamental, estabelecendo um paralelo entre os governos central/local e as diferentes camadas decisórias no âmbito do município analisado. Segundo o autor, as estratégias elaboradas pelo governo central são construídas assumindo que os entes subnacionais têm interesse em cooperar, e capacidade para tanto (ou que tais capacidades serão desenvolvidas). Fazendo uma analogia entre esses governos e as camadas do Programa Rio Criança Global, podemos dizer que os incentivos oferecidos pela gestora junto ao ator parceiro (o convite para participar das formações e do desenho da política) pressupunham que houvesse um interesse da equipe técnica em cooperar nas tarefas específicas em que se previa sua participação. Contudo, esse nem sempre foi o caso, e foi justamente a falta de capacidades (por exemplo, de oferecer formação para um número maior de professores) que “compensou” o baixo interesse no tipo cooperação prevista, aos olhos da camada decisória com maior poder.

Em outras palavras, o interesse da equipe de língua inglesa da Secretaria parecia ser outro, que não o de participar de uma questão aparentemente minoritária no âmbito da reforma curricular. É possível, ainda, que considerassem ser uma contradição realizar uma discussão com os professores da rede sobre as especificidades do ensino de inglês no contexto escolar, distinto do curso de idiomas, e ter uma empresa associada a curso de idiomas conduzindo a formação. Em suma, o risco de fragmentação que essas ações formativas paralelas apresentavam à padronização desejada foi minimizado pela ausência de capacidade em ofertá-las em larga escala. Os outros parceiros escolhidos – possivelmente as Instituições de Ensino Superior, como veremos adiante – não tinham tanta capilaridade no território e recursos humanos quanto a *Learning Factory*/Cultura Inglesa para alcançar o corpo docente da rede.

De todo modo, algum nível de fragmentação ocorreu. Como visto na seção anterior, a própria gestora do Programa afirma ter-se envolvido mais do que o previsto na gestão pedagógica da política porque “não podia deixar a coisa cair”, ou “as coisas acontecerem em paralelo, e não ter minimamente uma interferência no que a Cultura percebia de currículo e de formação”. Segundo ela, esse tipo de desconexão e descontinuidade de iniciativas representa um dos maiores desafios à

implementação de políticas educacionais, sobretudo quando se referem a elementos centrais no campo – como currículo, didática e formação:

Esse é, na minha visão, **o grande problema da formação na rede pública**. Que são **flashes**. Eu chamo A, B, C e D – professores – para fazer um flash, um encontro, um negócio. Aí depois eu faço um outro flash, que vem o Z, o X e o W. E aí eu faço um terceiro que vem o H, o J... **não são os mesmos professores, não tem continuidade, não tem costura**, não tem uma avaliação do porquê que eu faço aquilo, em que que aquilo tem uma discussão mais ampla de currículo. Dessa área dentro do **currículo**, ou de uma **metodologia dessa área que está muito enfraquecida**, debilitada, ou que não se percebe... como eu via de alfabetização. Tinha uma **questão metodológica gritante** na rede, que era como eu alfabetizo. Porque eu vivi, quando eu fui supervisora, quando eu assumi como supervisora de alfa, a gente estava num momento de – entre aspas, né – **“larguem as cartilhas”**, “cartilha, não!”, “larguem as cartilhas”. E você põe o quê no lugar? Então, tinha uma **lacuna metodológica**. A cartilha, eu pego e vou seguindo ali aquele método – nem sei se método, mas aquela forma como a cartilha diz para fazer. E eu faço. É a melhor forma? Não, mas é uma forma de fazer. É o que a pessoa faz, porque sabe fazer aquilo. Aí eu falo “você não vai usar mais isso não, tá? Porque cartilha não está com nada”. E bota o quê no lugar? Bota o quê no lugar, em termos de método, dialogando com o currículo que eu quero. [...] Então era **a mesma discussão, para mim, com o inglês**. (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

A fala acima introduz outro ponto importante de conflito entre as camadas decisórias da política à época da implementação do Programa Rio Criança Global, diretamente relacionado às dinâmicas de formação: *o material didático* utilizado como indução. Este instrumento, como mencionado, materializa as disputas sobre metodologias de ensino – que divergem, até mesmo, sobre a própria existência de métodos (ou “cartilhas”) a serem seguidos para garantir a aprendizagem de conteúdos curriculares.

Segundo Matland (1995, p. 156), conflitos sobre *meios* podem se referir a questões de jurisdição (a quem cabe o poder de decisão sobre o instrumento a ser utilizado) ou ao aspecto qualitativo (as características em si) do meio proposto para atingir os objetivos. Na implementação do Programa, foram observados os dois tipos de conflito em relação aos livros didáticos adotados durante o período 2010-2016 (*Zip from Zog e Interaction ED*). Na manifestação “intercamadas” desses conflitos, destacamos as questões de jurisdição, ou seja, a quem caberia a decisão sobre as mediações didáticas a serem realizadas em sala de aula, no trabalho com a língua inglesa.

Este ponto, por sua vez, parece estar relacionado a disputas mais profundas sobre princípios de justiça em educação, conforme a articulação proposta nesta tese. Sob a perspectiva do reconhecimento, por exemplo, a necessidade de seguir um

currículo ou material padronizado poderia representar uma reprodução de desigualdades em diversos sentidos, considerando a injustiça “fundamental” em tela: a cultural ou simbólica. Em primeiro lugar, atentaria contra a autonomia docente e esvaziaria (ou invisibilizaria) o poder de definição local sobre os saberes e abordagens didáticas a serem privilegiados, representando uma *imposição* aos professores. Em segundo lugar, para além da centralização do poder de definição, a prescrição de currículos e/ou materiais padronizados (sob uma pretensão universalista) poderia levar a uma *homogeneização cultural* na rede, desprezando a diversidade e as especificidades de cada comunidade escolar.

Se observarmos os documentos curriculares da rede relativos ao ensino de línguas estrangeiras publicados em 2008, um ano antes da reforma estabelecida pelo PRCG, podemos identificar justamente esses tipos de crítica ao uso de materiais padronizados. Aliás, tais críticas se estendiam à própria ideia de método para aquisição de língua:

A maioria de nós foi formada em uma tradição de ensino cujas **crenças** são **questionáveis** não somente quanto aos resultados, mas quanto à **existência de uma ordem natural e de um currículo obrigatório** para ensinar uma língua estrangeira, espelhado nos **livros didáticos**. “O risco de basear a atividade de aula exclusivamente no uso de um livro-texto é que deixa à margem qualquer **consideração das necessidades, interesses e expectativas particulares** dos alunos, que podem sentir-se pouco motivados pelas atividades que se lhes propõem, ao mesmo tempo em que converte o **professor em um mero intermediário de decisões que foram tomadas por outros**, e que respondem a um processo do qual não se sente partícipe” (García Santa-Cecília, 1995). [...] “Depois de ter sido recusada por alguns estudiosos da didática de línguas como sendo **excessivamente rígida e coercitiva, a noção de progressão de conteúdos** é vista hoje em dia de modo policêntrico. [...] **Cabe ao professor (ou à equipe) decidir**, de acordo com o quadro institucional e a situação de ensino em que ele se encontra com seus alunos, em que medida cada um desses aspectos [lingüístico, comunicativo e cultural] vai intervir na progressão do curso” (Prado, Putziger, Santos, 2003). (Rio de Janeiro, 2008, p. 20-21, grifos adicionados)

As disputas entre as camadas decisórias da política de ensino de inglês da rede sobre o uso dos livros didáticos produzidos pela *Learning Factory* parecem ter assumido um tom semelhante: em que medida a adoção desse material representaria uma decisão “excessivamente rígida e coercitiva”, considerando que caberia ao professor as definições quanto ao desenvolvimento de suas aulas, face às particularidades de cada contexto? Segundo Sara, uma das principais resistências ao Programa como um todo, no âmbito da Secretaria, se dava justamente por conta do “material pronto” que ele utilizava como instrumento. Ela, por sua vez, dizia não compreender a dimensão dessa resistência, dado que, quando supervisionava a

formação continuada de todas as áreas na Secretaria, sabia do descontentamento existente por conta da falta de material didático para o ensino de línguas (visto que a área só começou a ser contemplada pelo PNLD em 2011). Além disso, segundo ela:

Qualquer material didático que você entrega a um professor, *qualquer um*, ele é um material de suporte. [...] Eu não acho que tem que ter um material que o professor tem que usar todas as páginas, tem a data que ele vai fazer a prova, já tem a prova pronta.... não era isso que a gente estava propondo. **A gente propunha o material de suporte.** [...] **Então por que a gente não se junta** para dizer o seguinte: “olha, considerando que você está trabalhando dentro de um currículo e dentro de uma escola, nenhum material vai ser o ideal, o completo e o único. Mas a gente tem aqui um grande material de suporte, que a gente acha que é um material de qualidade, e vamos ver como é que a gente vai usar”. E a gente poderia **melhorar os encontros com os professores.** Como é que você melhora? Como é que faz para você não **ficar tão escravo e tão dependente**, e a gente achar que **as aulas estão sendo iguais em todas as escolas, em todas as turmas, para todos os alunos?** Essa tinha que ser a discussão. Mas não. Era a **negação do material.** (Gestora do PRCG, grifos adicionados)

A esse respeito, no entanto, encontramos controvérsias nas demais entrevistas e documentos analisados. Segundo Ísis, atual membro da equipe técnica de língua inglesa e professora da rede na época da implementação do Programa:

Logo no início da parceria, quando tinha o material, a Taís [integrante da equipe] recebia e-mails assim: "Ai, não consegui terminar o livro do *Zip from Zog*". Eram professores que vinham de uma... de **curso de idioma**, que tem aquela coisa de **tem que terminar**, que tem que dar *every single page*⁹⁷... Se você não terminar aquilo, aquilo cai na prova, não sei o que... [...] E às vezes o **peçoal do treinamento**, eles vinham com o **planejamento, por bimestres**, as **páginas para serem trabalhadas**. Então acabava que reforçava ainda mais aquilo, dando aquela impressão de que tinha que **esgotar todo o material**. (Ísis, equipe de língua inglesa, professora à época, grifos adicionados)

Além da disputa sobre a necessidade de cobrir todo o conteúdo proposto, Ísis menciona outros motivos de conflito quanto ao material a ser adotado na ponta. Isso ocorria especialmente nos anos finais do Ensino Fundamental (6º a 9º ano), segmento que passou a ser contemplado pelo Programa Nacional do Livro Didático em 2011:

Eu lembro que, quando eu entrei na prefeitura, em 2011, tinha esse material [do PNLD]. Mas depois veio o *Interaction ED*. **E o conflito** – que tinha um conflito muito grande com essa questão do material – **é que vinha das Coordenadorias Regionais de Educação meio que um memorando**, falando assim: "olha, os materiais que devem ser usados pelos professores". [...] Eles **determinavam** que, né, no 1º ano - *Zip from Zog 1A and 1B*; 2º ano... e ainda vinha lá: do 1º ao 5º -

⁹⁷ Expressão em inglês que significa algo como “cada uma das páginas”, ou “página por página”.

Coleção *Zip from Zog*. Aí os projetos de Acelera⁹⁸, vinha determinando quais os materiais deveriam ser utilizados. Do 6º ao 9º - *Interaction ED*, e **vinha, assim, *highlightado***⁹⁹ em amarelo que o professor não poderia utilizar nenhum outro material que não fosse aquele. (Ísis, equipe de língua inglesa, professora à época, grifos adicionados)

A análise do relato de Ísis à luz da literatura de implementação sugere que, para além de mecanismos remunerativos (o incentivo expresso na oferta de recursos didáticos, buscando tornar a política atrativa para os implementadores), também foram utilizados mecanismos normativos para induzir a conformidade dos agentes na ponta (Matland, 1995, p. 161). Entre eles, estão as Circulares expedidas pelas Coordenadorias Regionais de Educação, cujo assunto era: “Distribuição dos Livros de Língua Inglesa”. No documento enviado por uma das Coordenadorias em 2014, por exemplo, após a tabela indicativa da correspondência entre as coleções didáticas e seus respectivos anos de escolaridade, constavam informações como:

as escolas *não* devem fazer uso de livros diferentes do indicado para cada ano ou projeto; na capacitação de julho de 2014, os professores de Inglês foram *orientados para o uso dos livros indicados para cada ano ou projeto*, mesmo que tenham tido problemas no semestre anterior ou tenham utilizado livros diferentes do que havia sido determinado; *todas as escolas* devem receber livros e fazer uso dos mesmos no 2º semestre de 2014; [...] (Rio de Janeiro, 2014, grifos no original)¹⁰⁰

Quando perguntamos à Ísis se havia algum tipo de fiscalização quanto ao uso desse material, ela nos responde:

Não, porque **o material nem chegava**. Até porque isso seria um pouco absurdo, né? Não tinha como o Gabinete verificar se o professor estava realmente fazendo o uso das coleções da LF, mas é o que chegava nas escolas. Mas eu lembro que vinha essa **ordem, assim, de cima**. (Ísis, equipe de língua inglesa, professora à época, grifos adicionados)

Em outras palavras, mecanismos propriamente coercitivos (que envolvem sanções caso os atores não sigam determinado padrão de ação) não teriam sido empregados. Contudo, a regulação da discricionariedade na ponta parecia ocorrer via provisão de recursos, ou seja, qual material didático efetivamente chegava à escola. De todo modo, esse tipo de decisão gerava uma percepção coercitiva da implementação, como um movimento “de cima para baixo”.

A esse respeito, Sara afirma que houve uma discussão, à época, sobre o caso dos livros do PNLD nas escolas. Segundo ela, ela sempre teria pensado que o livro

⁹⁸ Nome do projeto de correção de fluxo desenvolvido na rede pública municipal do Rio de Janeiro na mesma época, entre 2009 e 2016.

⁹⁹ Grifado. Expressão derivada do verbo *highlight*, em inglês, com o mesmo significado.

¹⁰⁰ Um exemplar desse documento pode ser encontrado em Costa (2015, p. 153).

era um direito do aluno, embora também houvesse um problema de verba pública utilizada duas vezes, no caso do Programa. Ela afirma, ainda, que houve uma discussão em determinado momento sobre não receber mais o livro do MEC. Contudo, em suas palavras: “aí a gente também achou que era muito autoritário, que um professor poderia preferir o PNLD que ele escolheu, aí a gente deixou. Mas tinha esses dois livros na escola, sim”. De todo modo, a seu ver, a opção pelos livros do PNLD poderia não ser a melhor, tendo em vista que os livros não ficam com os alunos (precisam ser devolvidos), não chegaria todo ano, e por vezes “sumia”.

Um último foco de conflito a respeito do material didático como o principal *meio* da política mescla questões de jurisdição sobre o instrumento com seu aspecto qualitativo. Segundo Sara, uma das principais críticas enfrentadas se referia ao fato de o material não ser adequado à rede, ou representativo de seu universo, considerando a editora que o produzia. Nesse sentido, haveria uma predileção por uma produção própria do material pedagógico por parte da rede, como acabou ocorrendo posteriormente, também com outras disciplinas. Na visão da atora, entretanto, é complexo dizer até mesmo que os materiais produzidos nessa esfera seriam necessariamente mais representativos ou adequados, tendo em vista que são feitos por um grupo de pessoas: “Onde que você vai representar 650 mil crianças, famílias, numa cidade tão diversa? Onde que algum material vai responder o currículo com todas as características daquela turma, daquela territorialidade, daquele professor, daqueles alunos?” Embora concorde que essa discussão é pertinente, afirma que ela deveria ser extensiva a todo o mercado editorial, incluindo os livros do PNLD – sobre os quais parecia haver uma perspectiva mais positiva. O imperativo de produção própria desse instrumento pedagógico central nas políticas educacionais parece estar novamente associado a uma perspectiva de justiça como reconhecimento.

Por fim, outro fator que contribuiu para potencializar os conflitos entre as camadas decisórias e as falhas de conectividade no âmbito da implementação foi o fato de que decisões sobre elementos-chave, como material didático e currículo, ficaram a cargo de atores distintos. Ao passo que os livros e demais recursos didáticos indutores da política eram produzidos pelo ator não estatal parceiro, a revisão curricular foi realizada pela equipe técnica da Secretaria:

A parte de currículo foi toda aqui com a gente. [...] A gente tinha o documento curricular que era de línguas estrangeiras. A gente passa a ter, então, a demanda

por um documento curricular para a língua inglesa. E aí é quando a gente começa a elaboração das orientações curriculares de língua inglesa. **A gente monta um grupo de trabalho, um GT com professores da rede, e também a gente convida os Professores [...] da UFRJ como consultores.** A gente passa o ano de 2010 em encontros de estudo e de elaboração. E aí o que a gente faz? A gente começa com a elaboração das orientações curriculares do 1º ao 5º ano. Porque a gente entendeu assim: a gente tem uma – ainda que seja de língua estrangeira – do 6º ao 9º. Então vamos fazer do 1º ao 5. Em seguida, a gente começa a elaboração do 6º ao 9º, que vai fazer a continuidade. [...] Bom, aí a gente passa a ter esse documento “Orientações Curriculares de Língua Inglesa”, que teve a publicação oficial lá em 2012, né? **Aí a gente vem com a implementação e tal.** (Taís, equipe de língua inglesa, grifos adicionados)

Um elemento importante a ser destacado da fala de Taís se refere ao outro tipo de ator não estatal com o qual se buscou estabelecer relações de parceria para a construção de capacidades: as Instituições de Ensino Superior. Estas, conforme explorado no capítulo 3, em geral apresentam concepções distintas em relação ao papel do ensino de línguas no contexto educacional, sobretudo na escola pública, quando comparada ao contexto de cursos de idioma. Essas concepções, por sua vez, poderiam ser novamente associadas a distintos princípios de justiça em educação, e ao dilema redistribuição-reconhecimento explorado nesta tese. No caso do ensino de língua inglesa, tal dilema se manifestaria principalmente em disputas sobre: i) o conteúdo curricular ou objetivo final a ser priorizado (o desenvolvimento de habilidades linguísticas ou a conscientização sobre temas relativos ao multiculturalismo e à formação cidadã, através da leitura); e ii) o poder de definição quanto às sequências didáticas a serem adotadas, para além de seu grau de padronização/estruturação. Em suma, visões distintas sobre currículo e metodologia, e o nível de ambiguidade ideal em políticas educacionais.

É interessante observar, nesse sentido, como as novas orientações curriculares construídas pela equipe técnica, em parceria com a Universidade, transpareceram importantes princípios associados à justiça como reconhecimento. Entre eles, destacamos uma das premissas básicas que deveriam orientar o trabalho com o ensino de língua inglesa na rede, para além da concepção de linguagem como discurso e da relevância dos espaços virtuais de aprendizagem:

O terceiro e último princípio se refere à questão de que a aprendizagem do inglês tem que ser levada a efeito com base na compreensão de que nossos tempos são tempos de **reconhecimento de diversidades culturais, raciais, sexuais, de gêneros** etc. O **inglês**, pelo seu alcance global, talvez seja a língua que mais possibilite que nos deparemos, de maneira mais intensa, com a **diversidade de modos de viver socialmente**. [...] Pelo papel que essa língua desempenha no mundo contemporâneo, ela pode nos dar acesso a outros **sentidos sobre quem**

podemos ser: uma demanda educacional importante para o aprimoramento da **democracia** e da **cidadania**. (Rio de Janeiro, 2012, p. 6, grifos adicionados)

Para além do destaque conferido ao trabalho com a diversidade cultural e à formação cidadã enquanto elemento central do currículo, identificamos outros pressupostos associados à perspectiva do reconhecimento. Estes, por sua vez, se referem ao maior grau de ambiguidade que as orientações apresentadas deveriam assumir, de modo a não prejudicar o protagonismo docente nas definições curriculares locais:

Esclarecemos que as atividades listadas são **apenas sugestões** de encaminhamento do processo de co-construção de conhecimento sobre a língua inglesa e seus usos, não devendo, portanto, ser entendidas como um **manual de procedimentos rígidos e ritualísticos que, se seguidos, garantirão eficácia e/ou resultados**. A expectativa é que elas sejam adaptadas aos diferentes contextos educacionais nos quais o/as Professores/as estão inseridos. (Rio de Janeiro, 2012, p. 7-8, grifos adicionados)

Este ponto – relativo aos níveis de ambiguidade, padronização ou estruturação de sequências didáticas e opções metodológicas para o ensino da língua – parece ser justamente aquele em que perspectivas mais associadas ao reconhecimento e à redistribuição parecem conflitar. Além disso, observa-se uma crítica implícita à própria adoção de materiais padronizados na rede, à época.

Em síntese, os conflitos de representação institucional, desequilíbrio de poder e falhas de conectividade entre as camadas decisórias na implementação da reforma geraram, até mesmo, uma desconexão entre elementos-chave de políticas educacionais, que deveriam ter maior alinhamento: currículo e material didático. Subjacente a esses conflitos, por sua vez, estariam distintos princípios de justiça, que idealmente se complementariam em prol da melhoria da qualidade do ensino de língua inglesa na rede.

Conforme pontua Pires (2019, p. 29) em relação a dinâmicas como essa na implementação de políticas públicas, e aos riscos de reprodução de desigualdades a ela associados:

Se a prestação de apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade requer abordagens mais complexas e integradas por parte do poder público, e se os arranjos de implementação que deveriam viabilizar essas abordagens apresentam falhas de conectividade, o problema que deu origem à ação pública não só não é resolvido como pode ser agravado. A conectividade das redes de serviços vai além de um aspecto operacional e institucional e passa a representar uma questão de **acesso a direitos** e ao apoio público, ou seja, repercute na **inclusão ou exclusão de cidadãos** à esfera dos bens e serviços fornecidos pelo Estado. Assim, a **falha em conectar** serviços, equipamentos e **instituições** pode incorrer em riscos de

perpetuação de vulnerabilidades por parte de grupos sociais que já se encontram em trajetórias de dificuldade de acesso ao Estado. (grifos adicionados)

Embora o autor se refira à implementação de políticas intersetoriais mais complexas, podemos apropriar-nos de seu raciocínio para pensar nos desafios da implementação de políticas e reformas educacionais que são objeto de disputa entre atores com diferentes filiações institucionais. O conflito entre as camadas decisórias aqui apresentado – que reflete disputas de longa data entre outros atores (não estatais) com poder de influência sobre as políticas educacionais – vai além de um entrave operacional. A dificuldade de construir consenso em relação a aspectos fundamentais no campo da educação, como os objetivos a serem alcançados no ensino de determinada disciplina e os meios para atingi-los, tem consequências importantes sobre a inclusão/exclusão dos cidadãos que contam apenas com a escola pública para efetivar seus direitos de aprendizagem.

5.2.2.2.

Conflitos entre níveis hierárquicos: resistências e divergências locais

Como introduzido anteriormente, o material didático adotado como um dos principais *meios* para alcançar os objetivos do Programa foi também um dos focos centrais de conflito na implementação. Se, na manifestação “intercamadas” desses conflitos, ressaltamos as questões de jurisdição (a quem caberia o poder de decisão sobre o material utilizado), nas disputas entre os níveis hierárquicos, observamos pontos de divergência sobre seu aspecto qualitativo.

Destacamos a fala de Ísis (professora à época, e atual integrante da equipe da Secretaria) como aquela que reúne as principais críticas ao material fornecido pela empresa parceira, considerado de boa qualidade pela gestora do Programa:

Eu tenho **várias críticas** ao *Zip from Zog*, né? Eu sei que não existe material didático perfeito. Eu entendo, é difícil demais fazer material didático. Mas eu tinha várias críticas, né, de ser uma **empresa privada**, que não tinha um **conhecimento**, assim, de **chão de escola** mesmo... **a concepção de linguagem, de ensino/aprendizagem**, enfim. [...] Então, para os pequenos, era interessante, porque a história toda do Zip era de um ET que veio do planeta Zog, para ensinar inglês para as crianças. Aí tinha o Zip e a turma dele. A Stela, que também vinha do planeta Zog com ele, aí tinha uns puppetzinhos¹⁰¹, e os outros personagens, né? E assim, eu lembro que, com os pequenos, 1º e 2º ano, aquilo funcionava muito. Cara, assim, o que é que não funciona? Né? Se a gente for pensar, tudo funciona...

¹⁰¹ Fantoches, bonequinhos.

o que faz a diferença é a *maneira* como você trabalha com material. Mas **ainda me incomodava muito aquilo**, aquela coisa... **tem que ser um ET? Né? Inglês era uma coisa tão inalcançável, que só um extraterrestre que pode ensinar inglês** para essas crianças? (Ísis, equipe de língua inglesa, professora à época, grifos adicionados)

Antes de mencionar as críticas ao conteúdo e às características em si, do material, observamos que a fala de Ísis tangencia novamente questões de jurisdição, quando questiona a elaboração do material didático por parte de uma empresa privada, que não teria conhecimento da realidade escolar local. Em seguida, cita aspectos positivos dos livros, relacionados principalmente ao seu caráter lúdico e à sua eficácia/adequação para o trabalho com os primeiros anos do Ensino Fundamental. Cabe destacar, por outro lado, que atribui parte importante dessa eficácia à motivação intrínseca das crianças nessa faixa etária¹⁰². Já sua principal crítica diz respeito à escolha de um extraterrestre para representar o personagem que ensinaria inglês para as crianças, o que reforçaria o caráter “estrangeiro” da língua, e sua posição como um objeto distante e inatingível.

Esse ponto de crítica pode ser relacionado à denúncia de uma injustiça cultural ou simbólica reproduzida pelo principal instrumento ou “dispositivo de fixação de sentidos”¹⁰³ (Pires, 2019) no âmbito da política. Em outras palavras, o material didático adotado carregava consigo representações identitárias estereotipadas, contribuindo para reforçar ideologias combatidas no campo. Dentre elas, a ideia de uma língua *estrangeira* em seu sentido mais literal, da qual falantes “não nativos” estariam sempre distantes.

Esses foram pontos também levantados na fala das duas professoras entrevistadas da Escola B (bilíngue), que haviam iniciado seu trabalho no município nos primeiros anos da parceria, em outras escolas da rede. Além de reforçarem a crítica anterior, para as professoras, a representação no âmbito do material poderia ter sido uma oportunidade de conceder reconhecimento a diversas comunidades de falantes ao redor do mundo, e de expandir o repertório cultural dos estudantes para

¹⁰² Ainda segundo Ísis, era justamente por volta do 3º ou 4º ano que os alunos iam se tornando mais resistentes ao material, visto que não eram mais tão “crianças”, e reclamavam que o livro era muito infantil.

¹⁰³ Embora concordemos com Pires (2019) no que se refere à localização deste mecanismo de reprodução de desigualdades na esfera dos arranjos e instrumentos de implementação, optamos por explorar as divergências em relação ao instrumento adotado neste ponto. A escolha se deu pelo fato de que esse tipo de conflito se manifestou, sobretudo, na ponta da política, através de críticas formuladas por um grupo selecionado de professores de inglês – portanto, trabalhadores da linha de frente do serviço público.

além de seu contexto imediato. Esse tipo de decisão contribuiria, ainda, para uma maior aproximação e criação de sentido em relação ao objeto de aprendizagem:

Ah, eu **não gostava que era um ET roxo** [risos]. Não achava que casava muito com a situação. Como é que você vai introduzir aquilo? Ah, um extraterrestre que fala inglês. Mas por que um extraterrestre? **Tantas pessoas falam inglês no mundo, por que tinha que ser um ET?** Então, **eu já tinha problema com isso**. Mas os alunos, principalmente os pequenos, gostavam. O conteúdo em si não era ruim. Eu pegava ali o conteúdo e eu expandia para outras coisas. Mas eu achava estranha essa dinâmica do ET. Porque aí você está tentando... Imagina no [*nome da comunidade em que trabalhava*], que lá **os alunos, dali**, daquela comunidade, eles só vivem na Tijuca, no máximo vão ao Maracanã. **Eles não rodam pelo Rio de Janeiro**. Uns ou outros, quando começaram a ter aula de inglês, eles falavam assim "ah, tia, eu estava na praia, aí eu vi um gringo falando inglês, não sei o quê..." **Eles não tinham essa realidade**. Aí você pega um ET, piorou mais ainda. Até você criar essa... "para quê que vocês vão usar o inglês? Para que serve isso aqui?" Demora. (Paula, professora da Escola B, grifos adicionados)

Tinha questões que eu não concordava. Coisas que eu via que não serviam para as minhas turmas, que tinha que adaptar, ou que eu não fazia. Fazia de outra forma... Não acho legal, para **crianças que não têm muito contato com o inglês**, que eram crianças que quase não saíam de dentro da comunidade, você ter um **personagem que é um ET**. Fazia parecer que era uma **coisa mais de outro mundo ainda**. Então, assim, não concordava com algumas coisas, mas na época, jovem, perdida, achei "que bom que tem material". Na época, eu não critiquei [risos]. (Roberta, professora da Escola B, grifos adicionados)

Para além de reiterar as críticas de Ísis, as professoras acima relatam o exercício de sua discricionariedade no uso do material em sala de aula, diante da insatisfação com os padrões de representação simbólica do instrumento. De todo modo, cabe ressaltar que ambas mencionam aspectos positivos dos recursos didáticos que tinham à sua disposição – tanto no aspecto quantitativo, como qualitativo –, e de sua oferta no âmbito da parceria:

Mas assim, o bom de ter a parceira da *Learning Factory* é porque **tinha recursos pedagógicos**. Você tinha tipo umas paradas que você já podia usar projetado. **Joguinhos, coisas já prontas, que facilitavam até a sua vida**. Eu usava bastante. E eu, como gosto de tecnologia... e lá tinha [projektor]. (Paula, professora da Escola B, grifos adicionados)

Eu achava assim: **o bom era ter o material**. Ter um material **colorido**, que eles **pudessem escrever, colorir, recortar, colar**... eu acho que as crianças precisam disso, então para mim o bom era isso. E a gente tinha uma **formação**, porque a gente entra na rede, assim, sem saber o que esperar. Eu entrei recém-formada, dava aula no cursinho de inglês. Na faculdade, a gente não aprende o que precisa para estar aqui, né? [...] Então, no começo, eu pensava em exonerar todo dia. Mas o material, assim, me ajudou, porque **você chega e você não sabe o que fazer**. Então **o material é um apoio**. (Roberta, professora da Escola B, grifos adicionados)

É importante observar, nas falas acima, que um dos principais aspectos criticados no âmbito dos conflitos intercamadas – o fato de se ter um “material

pronto” – é justamente um ponto positivo da política aos olhos dos atores da ponta, que consideram o material como um apoio significativo à sua prática. Além disso, as dinâmicas de formação a ele associadas são também percebidas como um suporte fundamental para os professores recém-ingressos na rede, sobretudo aqueles que atuavam em contextos bastante distintos, como os cursos de idioma.

Entre os professores entrevistados nas três escolas, cabe ressaltar que somente Paula e Roberta – que trabalhavam na Escola B (do Programa Bilíngue) – teceram esse tipo de crítica mais consistente ao conteúdo do material, e à medida em que ele reforçava situações de desigualdade/injustiça cultural ou simbólica. Os professores das escolas regulares majoritariamente elogiaram os livros didáticos (dos anos iniciais e finais), e se mostraram saudosos de sua oferta, bem como do acompanhamento e da formação que tinham à época. Para Helena, da Escola C, os livros eram “muito bons”, assim como os CDs e os outros recursos que oferecia. Estes faziam com que se sentisse “bem segura e tranquila para trabalhar em sala de aula, não tendo que se estressar com a preparação de material”. Até mesmo a representação do personagem principal não foi avaliada como um problema, sendo considerado algo “engraçado”, do qual as crianças gostavam. Havia consenso entre esses professores, ainda, de que o material fornecido à época estaria “muito mais adaptado” para seus alunos do que o livro do PNLD que atualmente têm à sua disposição. Este, por sua vez, é visto como difícil, visualmente menos agradável, além de oferecer menos recursos aos alunos, e a possibilidade de ficar com eles.

Embora não possamos indicar precisamente o fator responsável por essa variação de percepção, cabe destacar o processo seletivo interno à rede pelo qual passam os professores das escolas do Programa Bilíngue. Essa maior seletividade, aliada à formação em nível de pós-graduação por parte de alguns docentes entrevistados nesse contexto, poderia contribuir para uma maior sensibilidade e conscientização em relação à dimensão cultural, e à importância do reconhecimento como princípio de justiça no ensino de língua inglesa.

Ainda a esse respeito, destacamos o relato de Luma, Professora Articuladora do Programa Bilíngue, sobre os materiais utilizados na Educação Infantil. Ao passo que menciona conflitos similares quanto ao instrumento adotado, a professora relata ações de parceria com a empresa para solucioná-los. Segundo ela, as visitas da *Learning Factory* (e da gestora do Programa) à sua escola eram frequentes, e muitas vezes estavam relacionadas à busca de *feedback* sobre o material desenvolvido, e

sua (re)adequação à realidade local. Podemos compreender esse movimento, ainda, como uma possível estratégia de adesão à política, diante desse tipo de conflito:

Eles tinham desenvolvido um material e teve uma unidade lá que tratava de família. Aí, assim, a gente fazia o **experimento** com os alunos, né? Eu falei "a gente dá a nossa posição, mas **o melhor leitor crítico é o aluno**". Aí eu lembro que eu levei para uma turma minha de Educação Infantil. Aí a turma, assim, logo no início, olhou... e o aluno "[*Professora*], **minha família não tá aqui**." Aí eu falei: "Como assim sua família não tá aqui? "Não, minha família não está aqui. A minha vó não tem cabelo branco. Minha vó é igual à senhora." Aí eu fiquei observando, e comecei a mergulhar num universo ali – que claro, **eu conhecia porque eu nasci nesse terreno** – mas eu comecei a linkar as coisas. Eu falei, "cara, assim, a gravidez precoce é latente, então tem avós que têm a minha idade" Né? Hoje eu tenho 33 anos. Aí, **quando os produtores do material foram na escola**, eu falei assim "olha, **a gente precisa ter representatividade nesse material**, né? Muitas famílias brancas nessa foto, isso não dialoga também. Entendeu? Pai e mãe juntos, isso é raridade". Aí arrumaram. Refizeram. (Luma, Professora Articuladora, grifos adicionados)

Logo após o trecho acima, no qual menciona modificações necessárias (que teriam sido realizadas) no material para torná-lo mais representativo junto ao público-alvo, Luma reforça que “foi um material muito rico”, que tinha “todo aquele cuidado com a folha”, e que teria guardado alguns exemplares como “reliquias”. Sua percepção sobre o Programa Rio Criança Global é majoritariamente positiva e, nesse sentido, é relevante pontuar a origem social da professora, conforme ela também costuma destacar em seus relatos. Luma é uma mulher preta que, como grande parte dos alunos atendidos pelo Programa Bilíngue em áreas conflagradas, nasceu e cresceu em favelas e comunidades do município do Rio de Janeiro. Quando tinha oito anos de idade, conta que sua mãe conseguiu uma bolsa de estudos para ela em um curso de inglês, que frequentou por mais oito anos, até a conclusão na adolescência. Segundo Luma, seus pais sempre a encorajaram a estudar, e diziam que “não é porque a gente é da favela, que você vai se reduzir e não vai alcançar os espaços”. O incentivo familiar teria sido fundamental, ainda, para que cursasse duas graduações concomitantemente: Letras/Inglês e Pedagogia.

A trajetória pessoal de Luma, atravessada pelo acesso ao curso de idiomas como uma experiência “redistributiva” de oportunidades escassas, pode ajudar a compreender a relevância de sua atuação no âmbito da política. Selecionada como a primeira Professora Articuladora do Programa, Luma desempenhou uma função-chave para lidar com o segundo (e principal) foco de conflito entre os níveis

hierárquicos aqui apresentados: a resistência local ao Programa Rio Criança Global e, sobretudo, ao seu desdobramento no Programa Bilíngue.

Uma crítica compartilhada pelos professores entrevistados que atuavam nos anos iniciais – nos quais ocorreu a expansão da oferta de língua inglesa na rede – era a disputa travada com a equipe de generalistas no cotidiano escolar. Segundo os professores, o próprio sistema de organização da grade curricular nesse segmento não contribuía para uma maior integração entre os generalistas e os especialistas. Num esquema chamado de “blocagem”, estes últimos – que ministravam aulas de Artes, Educação Física e, agora, Língua Inglesa – tinham seus tempos de aula concentrados em um dia da semana, quando o professor generalista estava fora, fazendo planejamento.

Além disso, os entrevistados relatam forte resistência dos generalistas em compartilhar com eles o *status* de professor regente da turma, considerando os especialistas como “extras”. Paula conta, por exemplo, que teve problemas com professoras que orientavam os alunos a não levar mochila no dia da blocagem, tido como o dia da “recreação”. Depois de muitos atritos, decidiu levar todo seu material (seu “kit pedagógico”) para não usar nada de ninguém. Roberta reforça essa percepção, dizendo que, no Fundamental 1, “a sala é da professora, o mural é dela, o material é dela... tudo é dela, não é do aluno”. Essa relação teria ficado ainda mais tensa com os professores de Inglês, a seu ver, não somente por serem “novidade” neste segmento na rede, mas porque compartilhavam a mesma sala com as generalistas. Já o professor de Educação Física tinha a quadra à sua disposição, e Artes, por vezes, também tinha um espaço próprio.

Essas dinâmicas conflituosas nos anos iniciais foram potencializadas no contexto da implementação do Programa Bilíngue. Como visto na seção 5.2.1, essa ação focalizada no interior do Programa Rio Criança Global (orientada, entre outros, por um princípio de equidade) introduziu 15 tempos semanais de língua inglesa na Educação Infantil, e 10 tempos semanais nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Essas medidas representaram mudanças significativas no cotidiano escolar, como o ingresso de uma quantidade expressiva de professores de Inglês nas

escolas selecionadas¹⁰⁴, para além da necessidade de funcionarem em turno único (período integral). Segundo Luma:

A gente chegou num **ambiente, assim, de muita resistência**. Porque o processo de **implementação**, ele envolve não só a questão da **identidade visual** – claro, a valorização ali dos dois idiomas e tudo – mas a **integração entre o professor P1 e P2**¹⁰⁵. E foi aí que eu percebi um **choque**. Esse professor estava acostumado a ficar com a turma o dia inteiro, e só deixar a turma na blocagem quando entrava o professor de Educação Física ou de Artes. Aí *de repente* chegam professores de Inglês. [...] **Divide mesmo a carga horária, a rotina, o contato com os pais**. Não era só única e exclusivamente a responsabilidade do generalista, o P1 também participava disso. Então, eu acho que o Programa Bilíngue representou ali uma **quebra cultural** na questão do “é o *meu* aluno”. Não, é o *nosso* aluno. (Luma, Professora Articuladora, grifos adicionados)

Segundo a agente, a resistência enfrentada foi tamanha, que muitas pessoas resolveram sair da escola, uma das duas primeiras em que o Programa foi implementado – relato que se aproxima da fala da gestora Sara, sobre a diretora que havia pedido para sair. Luma menciona, ainda, uma espécie de boicote que vivenciaram, devido ao sentimento de que o pessoal novo estaria “tomando o lugar de seus amigos”. Segundo ela, eram recorrentes falas do tipo: “ah, todo projeto do município é assim; começa com todo mundo lindo... não dura nem um ano”.

Esse tipo de atitude de boicote, ainda que velado, pode ser observado no relato de Roberta a respeito da alocação desigual de recursos no interior da escola bilíngue em que trabalha, na época inicial de implementação do Programa, e no relato de Paula quanto à regulação das cópias¹⁰⁶ que os professores de inglês pediam:

Quando eu entrei aqui, eu recebi de material uma caixa de giz de cera. Eu tinha duas turmas de Educação Infantil. E tem professores que recebiam caixas e caixas de giz de cera para uma turma. Eu falei "gente, eu vou trabalhar com Educação Infantil, eu trabalho 15 tempos por semana. Eu estou o dia inteiro aqui com eles, como é que eu vou trabalhar com uma caixa de giz de cera para 50 alunos?" (Roberta, professora da Escola B)

¹⁰⁴ Conforme relata Luma, ao passo que uma escola regular costuma ter um ou dois professores de Inglês, as escolas do Programa Bilíngue chegam a ter sete ou oito professores da disciplina. Este é o caso, inclusive, da Escola B que visitamos para realizar as entrevistas.

¹⁰⁵ Termos utilizados na rede municipal do Rio de Janeiro para se referir à/ao professor(a) especialista (P1) e generalista (P2).

¹⁰⁶ A regulação sobre a quantidade de cópias pedidas pelos professores de inglês apareceu também no relato de outros professores entrevistados que atuavam nos anos iniciais, principalmente nas escolas regulares. Nestas, em que a carga horária do professor especialista (Artes, Educação Física e Inglês) é significativamente inferior à do professor generalista, estes últimos parecem ter prioridade na quantidade de *xerox* que pode ser pedida. Segundo Ísis, esse foi um fator especialmente complicador na gestão seguinte (2017-2020), quando o fornecimento do material didático havia sido interrompido, com o fim da parceria, e a rede passou a enfrentar uma “crise orçamentária”.

E as cópias? Porque a gente fazia cópia, às vezes, para todas as turmas. Aí eles, “não, mas vocês pedem muitas cópias...” Aí você, “mas olha só, eu tenho, sei lá, 10 turmas aqui nessa escola”. (Paula, professora da Escola B)

Para Luma, a atuação da gestora do Programa foi fundamental para o enfrentamento às resistências à política na ponta, inclusive por parte da gestão local. Segundo ela, Sara teria sido “uma pessoa muito visionária nesse ponto”, por ser uma professora generalista à frente de um programa focado em línguas adicionais. É possível, ainda, que o fato de compartilhar a mesma formação¹⁰⁷ com o corpo docente-administrativo das escolas contribuísse para uma maior adesão às estratégias desenvolvidas para contornar os conflitos na implementação.

Entre essas estratégias, destacamos a própria criação da função de Professor(a) Articulador (PA) – um(a) professor(a) de Inglês que teria parte de sua carga horária reservada para auxiliar a equipe gestora da unidade bilíngue (direção e coordenação pedagógica). Nas palavras de Luma, um “elo entre os gestores do programa e os gestores da escola”. Conforme explica Sara, eles não queriam criar nenhum rompimento com a unidade, pois reconheciam que já havia “uma escola andando”. Além disso, menciona muitos encontros e conversas com as diretoras e coordenadoras, tanto para oferecer suporte administrativo/operacional (“sentar para fazer junto” os novos horários, para que os alunos tivessem 40% de seu tempo em língua inglesa), quanto no sentido de encorajá-las em sua autopercepção de eficácia para gerir uma escola bilíngue.

Segundo Sara, essa foi a principal razão pela qual a diretora de uma das duas primeiras escolas havia pedido para sair: “ela não conseguia entender como ela ia dirigir uma escola bilíngue sem falar inglês”. A esse respeito, comenta que essa mesma diretora a tinha acompanhado na viagem à Espanha anteriormente à implantação do programa, juntamente com um intérprete para que pudesse participar das dinâmicas. Mesmo assim, teria optado por não ficar. Sara também menciona conversas com a equipe gestora em que reforçava sua capacidade de observação e monitoramento do trabalho pedagógico na escola, mesmo nas aulas de inglês. Segundo ela, “a aula pode ser de qualquer língua, você passa na porta e consegue ver alguns princípios de uma boa aula”. Menciona, ainda, pedidos aos

¹⁰⁷ Segundo Luma, sua formação também em Pedagogia teria sido justamente o que a ajudou a “passar por esses dois ambientes, com um risco muito menor do generalista [a] desqualificar”. A resistência inicial, segundo ela, se devia à crença de que o especialista não sabe trabalhar com criança pequena.

professores de inglês para “pegarem leve”, no sentido de conversar em português quando estivessem em situações informais de bate-papo na sala dos professores, a fim de que ninguém se sentisse excluído.

Para além desse encorajamento de natureza mais socioemocional, cabe destacar a oferta de incentivos de capacitação para a totalidade do corpo docente e administrativo das escolas participantes do Programa Bilíngue. Como mencionado anteriormente, todos os professores (incluindo os generalistas e os demais especialistas), bem como a equipe gestora, receberam bolsas de estudo nas unidades presenciais do curso de idiomas parceiro. No entanto, o impacto dessa iniciativa de construção de capacidades técnicas parece ter ficado aquém do esperado, prevalecendo novamente uma espécie de racionalidade autointeressada na adesão ao incentivo:

Era metade, assim... uns interessados e outra metade, não. Muita gente fez até o fim e tal. Muita gente começou e largou. Muita gente começou e reprovou, e aí acabou saindo. Porque as pessoas acabavam abandonando e tal. Então assim, é difícil, é **muito difícil**. Ainda é muita diferença, é muita interferência, muita **mudança na cultura da escola**, na cultura dessa **ideia do que que é o inglês**, né? Então, não é tão simples. E assim, **o professor que entendeu isso como um ganho pessoal foi**, né, foi muito legal. Também porque era um **ganho para o aluno, era o que ele poderia oferecer para o aluno**. (Sara, gestora do PRCG, grifos adicionados)

Ainda segundo Sara, a atuação de Luma como Professora Articuladora foi essencial no desenvolvimento de outras estratégias de adesão e capacitação, principalmente para quem não fazia o curso. Ela afirma que algumas PAs, como ela, criaram momentos de conversa com a equipe da escola, e teriam conseguido até mesmo “botar funcionário no curso de inglês” (ao passo que, inicialmente, o incentivo estaria restrito a professores e gestores). Luma teria, ainda, começado a ensinar a língua para os funcionários da escola:

Ela fazia uns horários lá: “Vem cá, todo mundo agora, que a gente vai falar. Como é que é isso, o cardápio em inglês... **Todo mundo vai ter que falar inglês**.” E ela falava: “Gente, olha eu, negra, favelada, você acha que eu nasci onde? E eu estou aqui falando inglês”. Era muito bacana, **ela tentava quebrar essa coisa do “o inglês é pra alguns, o inglês é pra poucos”**. Mas... muito difícil. (Sara, gestora do PRCG, grifos adicionados)

Na entrevista com Luma, a agente relata que essa dinâmica toda lhe deu um “trabalhão”. Como a frequência ao curso seria algo que facilitaria a implementação do programa – um “ganho para a escola”, em suas palavras – ela percebia a

necessidade de estar constantemente incentivando os professores a frequentá-lo. Ela afirma, ainda, que quem mais aderiu ao incentivo eram os próprios professores de inglês, que aproveitavam a bolsa como uma oportunidade de atualização. Já os professores generalistas resistiam em fazer as aulas por conta de outras tarefas pessoais e domésticas que diziam ter que cumprir após o trabalho. Diante dessa resistência, Luma afirma:

Aí eu falei assim: “gente, vocês assinaram um termo se **comprometendo** a ficar na escola, **abraçar as exigências** para estar na escola, né? Que é ter a **valorização** das duas línguas, e pelo menos uma **noção** da língua adicional que está sendo ensinada, para facilitar até mesmo o nosso trabalho, para não ter essa questão de resistência”. Porque realmente, **antes de darem essas bolsas**, o que acontecia? A gente trocava, falava inglês o tempo todo na nossa escola, andando pelo corredor para o aluno poder começar a se familiarizar com aquilo. E aí chegou um momento em que os alunos estavam querendo só utilizar o código, né? Tipo, a **língua adicional na aula do generalista**. Eu lembro de uma passagem em que o generalista estava explicando uma matéria, e o aluno falando “não é azul, *it's blue*”. E aí o **generalista ficou invocado**: “não, você não está na aula de Inglês, você está na aula de Português”. (Luma, Professora Articuladora, grifos adicionados)

O relato de Luma aponta para um dos principais conflitos simbólicos enfrentados na implementação, e mais resistentes à adesão: as disputas sobre espaços de poder e a dificuldade de construir sentido em relação ao objetivo final da política, ou seja, o ensino e a aprendizagem de língua inglesa na escola pública. É possível que, por se identificar mais proximamente com os alunos daquela comunidade escolar, diante de sua própria história de vida, Luma tivesse uma percepção mais clara sobre a importância da política para seus beneficiários. A construção dessa visão sobre a redistribuição do conhecimento de língua inglesa, junto à burocracia implementadora, talvez precisasse de mais tempo para ser realizada, e/ou de atores-chave que compartilhassem dessa perspectiva. É nesse sentido que a agente afirma necessitar do apoio da gestão: “uma gestão democrática, mas que também perceba a importância do trabalho que é transformar uma escola numa escola bilíngue”. Segundo ela, essa espécie de “passe livre” para a atuação na escola teria sido alcançado posteriormente, junto à nova diretora que assumiu, e incentivou os diversos projetos criados para os alunos (como eventos de soletração e mímica em inglês).

A perspectiva de Luma tangencia potenciais conflitos entre noções comumente associadas à gestão democrática (como o direito à participação nas decisões da escola) e à aprendizagem dos alunos (por exemplo, o direito ao conhecimento de línguas/língua inglesa). A pesquisa de Fonseca (2018)

mencionada anteriormente tematiza essa problemática da gestão das escolas bilíngues, que teria sido pouco democrática na medida em que as escolas selecionadas para receber o Programa não foram protagonistas dessa escolha.

A esse respeito, cabe destacar a percepção de Sara, gestora do Programa, sobre quais seriam os critérios justos ou adequados para orientar a seleção das unidades contempladas com uma maior/melhor oferta da língua. Tais critérios parecem remeter a uma disputa mais ampla entre princípios de justiça (subjacentes aos conflitos simbólicos na implementação), que se manifestam no poder de definição sobre elementos como currículo, conhecimento e rotinas escolares:

Também teve isso, né? Assim, as escolas... **não foi uma escolha daqueles professores**. Mas também imagina se eu vou chegar e falar assim, reúne as pessoas: “você gostariam que essa escola...” Por que que eu achava que era super delicado uma escola virar bilíngue? Como é que eu integro isso, **como é que esse professor se sente quando chega aqui um monte de professores de inglês?** O que que vai mudar na minha vida? **Isso deveria ser – e foi – levado em consideração. Outra coisa é eu perguntar se ele quer**. Faz mais sentido perguntar para o **território**: as mães querem? Os alunos querem? É um **direito do aluno também**. [...] Porque o grupo técnico, ele tem que fazer **o melhor para esse território**, né? E a gente não estava mexendo diretamente com a prática de ninguém, no que ele era obrigado a fazer. Eu estava mexendo, lógico, tinha ali uma cultura escolar, uma mudança significativa na escola, que teve que ajustar relações, a expectativa, os medos, os anseios, mas **não cabia perguntar “você quer que a escola vire?”** Não cabe. (Sara, gestora do PRCG, grifos adicionados)

A fala de Sara acima, bem como sua entrevista como um todo, aponta para uma clara percepção de justiça na redistribuição do conhecimento de língua inglesa. Segundo a gestora, no século XXI, haveria “duas coisas que a gente precisa garantir para essa garotada”, que seriam: o acesso à tecnologia e à língua inglesa. Conforme explica, a necessidade linguística, em si, seria de acesso a um segundo idioma – que, neste momento histórico, seria o inglês, muito embora reconheça que futuramente pode vir a ser outro. A seu ver, esses dois elementos seriam fundamentais para promover o “acesso ao mundo”, uma vez que não adiantaria acessar um computador ou outro dispositivo que permitisse estar em qualquer lugar, dialogando com outros países, sem “uma língua básica entre eles”. Conclui, portanto, que considera o conhecimento dessa língua como um “direito dos meninos”. Poderíamos argumentar que é com base nessa perspectiva de *direito* – ou expectativa legítima – que ela percebe as ações do Programa Rio Criança Global (e, sobretudo, do Programa Bilíngue) como benéficas ao território, ou como o “melhor” para ele. Dessa forma, caberia ao “grupo técnico” – a burocracia de nível

de rua, que materializa a imagem do Estado por meio da instituição escolar – garantir esse direito, e não arbitrar sobre sua legitimidade, decidindo sobre a pertinência da política.

Por outro lado, há diversos elementos complicadores que se interpõem a esse tipo de percepção. Primeiramente, cabe revisitar o dilema redistribuição-reconhecimento no que se refere, por exemplo, à desconfiança sobre uma concepção essencialmente universalista dos direitos. Como elaborado por Costa & Soares (2015), dentro da chamada “política para todos” e do “pretensamente discurso neutro baseado na justiça ou no direito”, diversas injustiças simbólicas e de reconhecimento poderiam ser reproduzidas. Definições oficiais do Estado quanto àquilo que seria o “melhor” para dado contexto poderiam representar um ato de desconsideração, invisibilização, ou até mesmo de desrespeito com os saberes, identidades e culturas locais, e seu poder de decisão. Nesse sentido, as justificativas de inclusão social que embasam tais políticas podem ser lidas como uma espécie de inculcação de valores considerados fundamentais aos olhos de certo grupo hegemônico, mas que não necessariamente são compartilhados pelas próprias comunidades. Esse seria o caso, por exemplo, do conhecimento de língua inglesa, cujo *valor* não parecia ser um consenso na linha de frente da implementação. Dessa forma, a política soava mais como uma medida coercitiva do nível central, do que um mecanismo de garantia de direitos e/ou benefícios à população local. Em outras palavras, e em diálogo com Rawls (2000), não haveria *mútuo acordo* em relação aos mecanismos de intervenção criados para que todos, sobretudo os menos favorecidos, alcançassem condições mais justas ou equitativas de participação social.

Cabe destacar que esse consenso quanto ao valor do “bem” simbólico em questão tampouco parecia ser sólido entre as camadas decisórias. Para alguns atores (estatais e não estatais) envolvidos nos arranjos de implementação – e que operavam principalmente com essa concepção de justiça – o consenso mínimo existente se referia ao direito de acesso a alguma língua estrangeira. Quanto ao conteúdo a ser privilegiado na aprendizagem dessa língua, novas disputas são verificadas. Nesse sentido, observamos um embate entre perspectivas que tendem a privilegiar a aquisição de habilidades comunicativas no idioma, e aquelas voltadas à conscientização multi/intercultural crítica, por meio da discussão de temas transversais relacionados à diversidade, via leitura. Além disso, cumpre ressaltar o

caráter totalmente inovador da proposta à época, ao considerar como um direito (ou uma ação/intervenção necessária para que esse direito fosse garantido) o estudo da língua inglesa nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A legislação nacional, tanto à época quanto atualmente (pós-BNCC), indica a obrigatoriedade do ensino de língua (anteriormente estrangeira, agora inglesa) somente a partir do 6º ano. Dessa forma, a construção de sentido junto à comunidade escolar quanto à necessidade da oferta de inglês nesse segmento – sobretudo no Programa Bilíngue, em que havia uma carga horária elevada – tornou-se ainda mais desafiadora.

É importante pontuar, ainda, que a consulta ao território propriamente dita não foi realizada, diante do pragmatismo e da celeridade que marcaram a implementação. A consulta à população, além de ser um instrumento fundamental de participação democrática, poderia ter amenizado parte dos conflitos que caracterizaram a implementação tipicamente *política* (Matland, 1995) do Programa. No entanto, cabe ponderar sobre sua eventual adoção como *único* critério de decisão a respeito de uma política educacional como esta, cujo objeto pode parecer totalmente distante ou inalcançável para a comunidade local. Em outras palavras, numa dialética constante entre redistribuição e reconhecimento, podemos refletir sobre o impacto das múltiplas desigualdades sociais na percepção/criação de valor quanto a esse conhecimento no nível local, e a medida em que seria justo atribuir somente à comunidade uma decisão do tipo.

A Professora Articuladora Luma, em sua entrevista, menciona o quanto a “conscientização sociocultural pesou muito” para conquistar o apoio das famílias em relação à aprendizagem de inglês, e à participação dos estudantes em diversos projetos implementavam. Nos encontros com os pais e responsáveis, ela relata um constante esforço em fazê-los perceber a importância daquele conhecimento como uma oportunidade de expandir a visão de mundo das crianças, sem que isso significasse um desprezo às próprias origens. Nesse sentido, sua representatividade junto à comunidade local parece ter sido um fator-chave de adesão:

Foi o que eu falei com os pais: "Eu não estou dizendo que vocês têm que tirar os filhos de vocês da favela. Que não se pode criar um filho em favela. Não. Eu tô mostrando que **seus filhos podem conhecer outros ambientes e voltar à raiz deles sempre**, quando eles quiserem. Se **quiser continuar aqui, não tem problema**, mas **desde que eles tenham, digamos, a oportunidade** de poder perceber esse outro mundo”.

Eu conversava, assim, mandando a real, sabe? Às vezes os pais falavam “eu não sei para quê favelado vai aprender inglês”. “Professora, a gente só vive aqui, ninguém vai sair daqui, não. A gente vai aprender inglês para fazer o quê? Já viu

favelado falar inglês?" E eu falei "**Eu! Eu sou favelada e falo inglês**". Aí eles ficavam, assim, sem graça. "De que lugar você é?" E eu: "Eu nasci no [*lugar*], lá na Rua [*nome*], do lado da barraca do [*nome*]." Caraca, **os pais choravam**. (Luma, Professora Articuladora, grifos adicionados)

Um exemplo de mobilização nesse sentido ocorreu para a aplicação dos Exames de Proficiência de *Cambridge* aos alunos do 5º ano, de 2014 a 2016, também ofertada no âmbito da parceria. Convicta de que essa oportunidade deveria ser dada àqueles estudantes, cujos responsáveis não tinham condições de arcar com os custos (da prova ou do preparatório), ou sequer sabiam do que se tratava, Luma relata as dinâmicas de comunicação com as famílias para garantir a frequência no dia da prova:

Então, nas reuniões, eu mandava a real, **mostrava onde era Cambridge, fazia mapa**, mostrava que "ó, a prova vem daqui, de avião, entendeu? Surge aqui, aí vem uma pessoa de fora pra aplicar." [...] E treinava essa questão das datas, né? "Olha, no dia tal, vai chegar às 7 horas da manhã. Pai, que horas a gente chega na escola?", "7 horas da manhã", "Que dia?" [...] Então **eu falava que a gente tinha que chamar esses pais para dentro da escola**, pra não ter faltosos.

Aí tinha pai falando "eu não vou mandar meu filho", eu falei "meu amor, olha só" - aí **peguei o valor da prova** - falei "gente, quanto é essa prova atualmente? Alguém me dá uma luz." E liga pra cá, liga pra lá... Aí na época a prova estava caríssima assim, né? Sei lá, uns R\$ 800. Aí eu falei "essa é a brecha!" Eu falei assim, "vamos lá, quem aqui ganha um salário-mínimo?" Aí todo mundo levantou a mão. "Quem é menos de um salário-mínimo?", "Quem ganha dois salários-mínimos?" Beleza. "Quem é que tem um filho em casa?" Aí poucos levantaram. "Dois?", "Três e mais uns agregados?" Aí, vai... "Beleza. A prova é quase R\$ 600,00. Quem tem pra puxar aqui hoje no orçamento familiar R\$ 600,00 por filho, pra fazer uma prova de *Cambridge*?" Aí, ninguém. Falei "Então..." Aí eu e [outro professor] com uma faixa assim, igual no RJ [TV], eu tenho a foto. **A data da prova na frente, e atrás um calendário desse tamanho**, a gente andando pela escola. "Gente, o que é essa data nas costas?" Eu falei: "Mãe, quero uma voluntária aqui. Vamos lá, pega o calendário. Que dia que é a prova de *Cambridge*? Você vai marcar o que o povo falar. Se eles falarem a data errada, é com a senhora. "Aí todo mundo gritando "10 de novembro, 10 de novembro!" Aí eu: "Marca aí, mãezinha, toma a caneta". Aí marcou, aí **eu deixei esse calendário lá na porta da escola para elas sempre, na hora da entrada, visualizarem e lembrarem**, né? Nossa, **eu fui até na rádio da comunidade pra poder anunciar**, pedir pra avisar. Tipo uma **busca ativa**. E assim, a gente tinha um número de presença de alunos *muito* grande. No máximo, sei lá, três faltosos no dia da prova. (Luma, Professora Articuladora, grifos adicionados)

A atuação de Luma como Professora Articuladora junto à comunidade escolar, potencializada por sua representatividade em relação ao território e sua história de vida, aparece como um fator-chave de adesão à política (e aos projetos desenvolvidos em seu interior), e de solução de conflitos na implementação. As estratégias de comunicação por ela desenvolvidas teriam sido bem-sucedidas, à

medida que relata a reação emocionada das famílias nas cerimônias de entrega de certificados com os nomes de seus filhos. Segundo ela, “os pais foram ao delírio, e agradeceram muito”. Parte importante de sua estratégia discursiva parece ter incidido justamente sobre o caráter redistributivo da política, que democratizava oportunidades até então concentradas em grupos sociais mais favorecidos, a exemplo da realização de exames internacionais de proficiência em inglês.

Conforme explorado nesta seção, um primeiro foco de conflito entre os níveis hierárquicos na implementação da reforma em tela se referia às críticas de um grupo de professores de inglês ao principal instrumento de indução ofertado (o livro didático). Nesse sentido, destacam-se as injustiças simbólicas reproduzidas no material, principalmente por conta da baixa representatividade em relação à comunidade local, e de escolhas equivocadas quanto aos personagens retratados, que reforçavam a ideia da língua inglesa como algo distante, inalcançável e “de outro mundo”. Por outro lado, havia um reconhecimento da importância de se ter um material disponível para trabalhar, e de outros aspectos qualitativos considerados positivos, como a qualidade da impressão e a ludicidade das atividades, que pareciam engajar bastante os alunos mais novos.

O segundo foco de conflito abordado parece ter sido ainda mais intenso ou generalizado, na medida em que se referia à resistência dos agentes locais à reforma como um todo e, conseqüentemente, em colocar em prática as decisões dos supervisores hierárquicos para efetivá-la. A respeito desse tipo de dinâmica, observada principalmente no âmbito do Programa Bilíngue, Pires (2019, p. 35) afirma que os agentes de implementação “podem simplesmente decidir ignorar ou divergir em relação às orientações institucionais, ainda que de forma velada e silenciosa”. Esse parece ter sido o caso, por exemplo, da alocação desigual de recursos a professores generalistas e especialistas nos anos iniciais, e da baixa adesão às bolsas de estudo ofertadas como incentivo de aprendizagem de inglês, nas escolas do Programa Bilíngue.

No que se refere ao potencial de reprodução de desigualdades implícito nesse tipo de dinâmica de implementação, o autor afirma:

Quando as orientações institucionais apontam no sentido da busca por maior inclusão, tolerância, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, a resistência em colocar tais orientações em prática pode levar a *deficit* de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público. (Pires, 2019, p. 35)

5.3.

Percepções de resultados, avanços e capacidades instaladas

Segundo Matland (1995), as disputas entre os modelos *top-down* e *bottom-up* têm como base diferentes definições de sucesso na implementação. Em termos gerais, é possível dizer que uma implementação bem-sucedida na perspectiva *top-down* é aquela que garante o alcance dos objetivos inicialmente previstos no âmbito da formulação da política. Já a perspectiva *bottom-up* atribui maior relevância aos efeitos positivos obtidos ao longo desse processo, independentemente de sua correspondência exata às prescrições formais. Para o autor, há complexidades adicionais na escolha entre a fidelidade ao plano original e as consequências gerais da implementação como o critério adequado de sucesso. Embora considere que o poder decisório dos políticos eleitos tem uma legitimidade maior, sob a ótica democrática, quando comparado à ação da burocracia implementadora, Matland (1995, p. 155) reconhece que muitas vezes as diretrizes formais são excessivamente vagas. Nesse sentido, quando uma política apresenta maior ambiguidade, a avaliação de seus resultados também precisaria ser mais ampla, contemplando diferentes medidas de sucesso. Dentre elas, um maior entendimento e alívio dos problemas locais, ou uma melhora no “clima” em torno do programa.

Se pensarmos a implementação do Programa Rio Criança Global à luz do modelo sintético de Matland (1995), como proposto, é possível observar uma redução dos níveis de ambiguidade em relação à política de ensino de línguas desenvolvida anteriormente. Para além da definição da língua, em si, a ser priorizada como objeto de ensino-aprendizagem, apresentou-se com maior clareza o objetivo de desenvolver, nos alunos, habilidades comunicativas no idioma, principalmente as orais. No entanto, sob o termo mais amplo “enfoque na conversação”, também não houve uma delimitação específica dos níveis de proficiência a serem alcançados, no sentido daquilo que os alunos deveriam ser capazes de fazer ao final de cada ano, ciclo ou segmento. Dessa forma, buscamos analisar nesta seção diferentes percepções de resultados do Programa, seja no que diz respeito ao alcance de seu objetivo inicial, ou aos avanços produzidos, como um todo, na oferta de língua inglesa na rede municipal do Rio de Janeiro. Buscaremos, ainda, uma breve aproximação ao período posterior, quando a parceria

com a *Learning Factory* foi descontinuada, sempre que essa comparação aparecer no relato dos sujeitos entrevistados.

Uma primeira percepção a ser contemplada, nesse sentido, é da própria gestora do PRCG. Segundo Sara, o Programa não teria avançado significativamente no que se refere ao seu principal objetivo: garantir a aprendizagem de inglês na escola – “talvez as bilíngues, um pouco”, em suas palavras. A seu ver, os principais avanços foram no sentido de “garantir alguma coisa para todos”. Em outras palavras, a perspectiva mais universalista que orientava a política teria sido um fator importante de melhoria, tanto no que se refere aos alunos atendidos (não mais apenas um pequeno grupo de “merecedores”, bolsistas de um curso de inglês *in loco*), quanto à totalidade dos docentes de inglês da rede, que frequentavam as formações semestrais. Sara dizia ouvir muito de como os professores se sentiam respeitados e valorizados, por terem aonde ir, e um material com que contar, ainda que fossem necessários ajustes em sua qualidade. Ela menciona, ainda, que esses instrumentos (ou *meios*) utilizados na implementação foram importantes para reduzir a ambiguidade na política de ensino de língua inglesa na rede – o que se esperava contribuir para o alcance do *fim* desejado:

Você tinha professores mais estimulados talvez, mais acompanhados, você tinha um trabalho de inglês mais estruturado no sentido de “eu sei o que está acontecendo” porque antes você não tinha parâmetro. Aquele negócio, né? O que o professor está fazendo, qual é o currículo, o que que ele está usando de material... E aí eu acho que – isso sim – isso foi um avanço, que deveria resultar em mais aprendizagem. (Sara, gestora do PRCG)

É importante destacar que essa percepção positiva sobre o acompanhamento oferecido aos professores de inglês da rede, por meio da formação e do material de suporte, esteve presente em todas¹⁰⁸ as entrevistas realizadas com os agentes da ponta, mesmo com as professoras da Escola B, que tinham críticas a certos aspectos do material. A descontinuidade desses instrumentos após o fim da parceria em 2017 é, inclusive, uma das principais reclamações dos professores entrevistados, sobretudo dos que atuam nas escolas regulares. O relato da professora Helena – que leciona nos anos finais na Escola C, mas que já atuou no primeiro segmento em outras escolas – destaca o reconhecimento e a valorização da estrutura de incentivos

¹⁰⁸ A única exceção nesse sentido – não exatamente em relação à qualidade das formações, mas à sua adequação ao contexto de escola pública e ao impacto gerado na própria prática docente – é encontrada na percepção da professora Denise, da Escola C, à qual retornaremos adiante.

no âmbito do Programa, incluindo a formação continuada “voluntária” (a oferta de bolsas de estudos para os docentes):

Foi uma pena que a Prefeitura cortou esse programa. Eu peguei tudo isso, já o início dessa formação. Eu adorei, simplesmente era... a formação que a Cultura nos dava era uma formação muito acolhedora. A gente se sentia professor realmente da rede, professor que fazia parte daquele programa que eles estavam criando. Então eles queriam dar bolsa para professor, pagar cursos para professor. [...] Tinha uma parceria muito interessante, entendeu? Nós tínhamos material para trabalhar, que, inclusive, foi até a própria Cultura, se eu não me engano, que produziu. Os livros de inglês eram muito bons, a gente tinha o CD, a gente já tinha todo um aparato ali que a gente se sentia, assim, bem segura e bem tranquila pra trabalhar o inglês em sala de aula. (Helena, professora da Escola C)

Considerando que a percepção majoritária dos professores se aproximava da avaliação de Sara quanto à maior motivação e engajamento à época, buscamos compreender em que medida essa estrutura de incentivos teria resultado em maior aprendizagem, segundo os docentes. No relato de Helena, essa correlação apareceu naturalmente, como uma conclusão da própria entrevistada sobre as possibilidades oferecidas pelos instrumentos. Segundo ela, com a perda do Programa e com o “novo material do PNLD” (os livros didáticos que têm à disposição atualmente para o trabalho nos anos finais), a parte oral também foi se perdendo, uma vez que “com o material da Cultura, a gente conseguia, de certa forma, trabalhar as quatro habilidades.”

Como aponta a literatura e o próprio relato dos professores entrevistados, o trabalho com as quatro habilidades comunicativas (sobretudo as orais) na escola é comumente atravessado por desafios de ordem material. Dentre eles, turmas cheias, desniveladas, e a baixa carga horária da disciplina, o que acomete especialmente as escolas regulares na esfera da rede municipal pesquisada. Nesse sentido, buscamos confirmar com Helena se esse trabalho era possível mesmo diante desses desafios estruturais, que permanecem atualmente. E ela responde que sim: “Isso era possível, hoje em dia a gente já não consegue mais. Porque mesmo sendo [turma] cheia, cada um tinha seu material para acompanhar, eles podiam levar para a casa, tinha os CDs.”

É possível inferir que a metodologia ou a abordagem didática “materializada” nos livros e nos recursos disponíveis (e a possibilidade que os estudantes tinham de retê-los) superava, na percepção de Helena, os outros desafios existentes, permitindo avançar no desenvolvimento das habilidades comunicativas na língua. Essa percepção é próxima à de Carlos e Marcela (Escola A) quanto à

maior qualidade e adequação deste material para o desenvolvimento dessas habilidades, quando comparado à opção atualmente disponível nos anos finais (os livros do PNLD) e até mesmo à apostila própria da rede¹⁰⁹, recentemente desenvolvida para os anos iniciais. Os professores destacam que a organização dos conteúdos, a sequência de atividades, e a apresentação visual dos livros anteriores favoreciam a construção da competência comunicativa na língua. Os materiais disponíveis atualmente, por sua vez, já partiriam do princípio de que os alunos têm um conhecimento da língua superior ao efetivamente existente para realizar as atividades. Esse material seria, a seu ver, “muito difícil” para os alunos do município, mesmo com a mediação do professor. Segundo Marcela, o livro do PNLD “parece um livro de língua portuguesa do Cereja¹¹⁰, só que tudo em inglês”, ao passo que o livro anterior era “como voltado para um curso, para o ensino, assim, de forma mais específica”. Essa professora destaca, por outro lado, características positivas das apostilas da rede nos anos iniciais, que introduzem particularidades do Rio de Janeiro. A busca por maior representatividade no material atual é também mencionada por Paula (Escola B), quando comenta sobre os personagens que compõem sua narrativa: “os personagens se identificam com os alunos, todos têm a carinha do aluno do município. Tem aluno negro, tem aluno que usa óculos, cabelo colorido, que faz o passinho...”

Cabe destacar que, para Carlos – que compartilha das perspectivas acima sobre a boa qualidade do material anterior – o trabalho com a oralidade só acontecia de forma mais efetiva do 1º ao 5º ano, mesmo à época da parceria. Do 6º ao 9º, para além da resistência maior dos alunos em relação à língua, os desafios de ordem material pareciam superar os incentivos ofertados: “a turma era muito cheia, muito lotada, não tinha condições”.

É importante sinalizar, nesse sentido, que a percepção majoritariamente positiva sobre a política e a efetividade do trabalho realizado se concentrava nos

¹⁰⁹ O período 2017-2020, que se sucedeu ao fim da parceria com a *Learning Factory* e que coincidiu com a troca de gestão municipal, representou uma grande crise no ensino de inglês na rede, principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que não contava com qualquer provimento de material didático (a exemplo do que ocorre nos anos finais, com o PNLD). Após um intenso movimento da equipe de língua inglesa da Secretaria em busca de articulações e parcerias, sobretudo com as Universidades, para a produção de material didático próprio, as apostilas RioEduca chegaram às escolas no retorno da pandemia, em 2021/2022. Esse material contém, por sua vez, uma quantidade de páginas dedicadas ao trabalho com a língua inglesa do 1º ao 6º ano.

¹¹⁰ William Roberto Cereja, professor e escritor brasileiro, conhecido pelos diversos livros didáticos de Língua Portuguesa de sua (co)autoria.

professores que atuavam ou haviam atuado nos anos iniciais, tendo ingressado na rede à época da inauguração do Programa Rio Global. A maior parte das ações de incentivo e de acompanhamento realizadas por parte do gabinete gestor também parecia estar concentrada nesse segmento, como no caso do desdobramento no Programa Bilíngue, que incidiu sobre a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental.

A esse respeito, cabe ressaltar “um detalhe na avaliação e no não avanço” segundo Sara. Conforme pontua a gestora, por mais que fossem feitas ações de formação para todos os professores – os novos e os antigos – o professor antigo teria continuado a fazer, a seu ver, “a gramática dele, que ele fazia sempre”. Independentemente dos esforços do nível central, Sara acredita que “você não muda o cara que tem não sei quantos anos de rede – quinze anos, dezesseis anos”, ao menos não em pouco tempo. Em seguida, afirma:

E isso lembra também um outro ponto: quando eu falo para você que a gente focava muito do 1º ao 5º, é porque os professores novos que chegavam, eles foram para as turmas de 1º a 5º. Porque era onde estava vago. Eu não podia pegar o cara, “olha, você vai sair daí da sua escola, e vai pra essa turma aqui”. E aí eu não consigo romper com a cultura do gramatiquês de 6º ao 9º. [...] Então, assim, a gente tentou implantar alguma coisa diferente com... né? Já que eu tenho professor novo, que está do 1º ao 5º, vamos lá. Mas até isso tudo mudar, aquele professor trocar de escola e parar... os professores não abriam mão do 6º ao 9º deles. (Sara, gestora do PRCG)

A fala de Sara aponta não só para o reconhecimento de que os avanços existentes estiveram concentrados em um segmento específico, mas também para o impacto que os conflitos entre níveis hierárquicos tiveram na implementação. Diante da resistência local e da dificuldade de romper com práticas e culturas profissionais associadas a professores mais antigos na rede, Sara relata estratégias de enfrentamento que teria desenvolvido. Dentre elas, uma seleção pragmática do público que acreditava conseguir influenciar mais diretamente, gerando maior adesão à política – o professor novo na rede, com mais “perfil de curso”. É possível que a decisão de se ater a mecanismos remunerativos (incentivos como material e formação), sem mexer na alocação de professores entre os segmentos, tenha buscado evitar agravar os conflitos na ponta, dada a percepção que muitos já tinham da política como uma medida coercitiva, “de cima para baixo”. Por outro lado, esse tipo de decisão, como reconhecido pela própria agente, acabou por limitar o alcance da reforma em questão.

Quando analisamos as percepções dos professores entrevistados à luz da fala de Sara, é interessante observar que a avaliação de Denise (Escola C, anos finais) é justamente a que mais destoa das outras entrevistas. Segundo a professora, que havia ingressado na rede em 2003, o Programa Rio Criança Global havia gerado pouco impacto:

Pra mim, pessoalmente, pouco impacto. Por quê? O projeto era maravilhoso. Material da Cultura Inglesa, da *Learning Factory*... a gente tinha formações continuadas, era maravilhoso. Mas o pessoal que dava a formação não era do município. Então, era uma realidade que não existe. Eu dizia que eu estava indo para a formação no mundo paralelo, parecia que eu estava entrando na realidade do Matrix. [...] A realidade era a do curso de inglês, que não se aplica a uma escola da rede. Talvez uma escola menor... eu não conheço a realidade das escolas de bilíngues, tá? Mas assim, para mim, nunca funcionou. (Denise, professora da Escola C)

Ao elaborar suas explicações sobre o não funcionamento, Denise volta a mencionar os desafios de ordem material enfrentados. Segundo ela, quando os alunos lhe perguntam por que não aprendem as habilidades orais, ela responde que não há condições. Primeiramente, seu nível de proficiência não acompanharia o dos alunos de um curso: “tem aluno zero aqui, tem aluno menos um, tem aluno dois, tem aluno básico... dificilmente intermediário, mas enfim. Como é que vou nivelar tudo?” Além disso, menciona a superlotação das turmas, que teriam em torno de 35/40 alunos, e sem mediador para todos os que necessitam de um acompanhamento mais próximo. Por outro lado, na mesma entrevista, relata outros tipos de dificuldade, relacionadas à sua formação:

Mas assim, eu... tenho idade já, né? Então assim, a minha formação é da década de 1990. E é completamente diferente da nossa realidade, né? Eu fiz faculdade sem computador. Computador entrou na minha vida no final da faculdade, na pós-graduação. Muita coisa eu vou na tentativa e erro mesmo. Tento fazer... pego muita coisa de site, mas, por exemplo, muitos têm celular, mas não têm internet, então não consigo nem passar exercício para eles via internet. Eu tento, mas eu não consigo, então, acabo ficando no... eu vou usar um termo que nem se usa mais: "cuspe e giz". [...] Eu gostaria de fazer um trabalho melhor. Não consigo. (Denise, professora da Escola C).

Um dos principais elementos do Programa elogiados pelos demais professores entrevistados se referia à quantidade e à qualidade dos recursos didáticos (sobretudo, tecnológicos) que eram oferecidos. Como Paula (Escola B) havia mencionado, para ela, que gostava de tecnologia, os “joguinhos e coisas prontas que você podia já usar projetado” eram muito úteis, e funcionavam bem com os alunos. Helena, que também atua nos anos finais na Escola C, e que fez uso

dos recursos digitais oferecidos para o 6^a a 9^o ano, reforça a percepção de eficácia desses instrumentos para o ensino de inglês neste segmento. Nesse sentido, é possível cogitar a hipótese de que o percurso formativo de Denise, como ela mesma pontua, tenha influenciado sua receptividade ao Programa e seus instrumentos e, conseqüentemente, sua própria percepção quanto ao impacto da política.

É possível observar, ainda, semelhanças entre as estratégias de enfrentamento desenvolvidas por Sara – agente implementadora no âmbito da Secretaria, ou seja, no nível central ou “alto escalão” da política – e aquelas formuladas pelos chamados burocratas de nível de rua. Conforme explorado por autores como Lipsky (2010) e Lotta (2019), diante dos múltiplos desafios enfrentados na linha de frente (escassez de recursos, sobrecarga de trabalho, entre outros), é comum que esses trabalhadores desenvolvam mecanismos de *coping* para lidar com as demandas de sua função. Dentre eles, a priorização de casos mais fáceis, ou que lhes ofereçam maior possibilidade de retorno a seus investimentos. Nesse sentido, processos de triagem, classificação e categorização de usuários (“quem é quem” na política) são bastante comuns para que estabeleçam, por exemplo, critérios para a distribuição de benefícios e sanções (“quem recebe o quê”). Considerando que os professores de inglês da rede também constavam entre os beneficiários do Programa Rio Criança Global nos Planos Plurianuais da Prefeitura, e que constituíam o principal público-alvo das ações de acompanhamento e formação, é possível refletir sobre a medida em que também foram categorizados pela gestora.

Ao relatar conflitos específicos na ponta da implementação, Sara menciona embates com uma professora que seria “a resistência em pessoa”, “contra tudo”. Dizia, ainda, que fazia questão de ir ao polo em que atuava, para representar formalmente a Secretaria e “levar pancada”, já que quem deveria receber as críticas à política, segundo ela, seria alguém da rede, e não as agentes formadoras da empresa parceira que visitavam a escola. Segundo Sara, a professora estaria reclamando do atraso na entrega dos materiais e da dificuldade de terminar o conteúdo previsto para o semestre em questão. Nesse sentido, a gestora afirma ter proposto à professora reuniões específicas no horário de seu centro de estudos (tempo de planejamento), para que planejassem juntas a continuidade do currículo naquele semestre, de forma que pudessem cumprir o previsto e “garantir a aprendizagem para o aluno”. No entanto, teria recebido como resposta que seria

impossível, porque a professora estaria por conta do TRE (Tribunal Regional Eleitoral) no segundo semestre (“em outubro, já não estou mais”), referindo-se ao tempo de dispensa de sala de aula ao qual tem direito, por trabalhar nas eleições. Nesse sentido, Sara pondera: “quantos desse eu tenho na rede?” Embora considere que felizmente não são maioria, a gestora afirma haver um espectro enorme de tipos de professores, desde aqueles pouco comprometidos, até os que “se desdobram em mil”. Na fala a seguir, ela apresenta sua categorização de forma mais explícita, e seu próprio julgamento sobre os tipos ou grupos a política poderia impactar, com maiores chance de sucesso:

Então a gente tem esse grupo – que... para **esse grupo, é muito difícil qualquer programa lutar** – mas ele não eles não são maioria. Você tem um **grupo que faz o que está acostumado** e, por mais formação que você faça, não vai avançar muito. Você tem um **grupo que tenta, tenta, mas quando ele encara uma realidade difícil na escola, ele não resiste e sucumbe**. Isso é um dado de realidade para a política. Eu acho que, assim, se eu tivesse que escolher uma faixa de professores para atuar, **eu escolheria essa**. Que é o cara que **está com vontade, que quer fazer**, mas ele encontra uma realidade, ele encontra entraves, ele encontra problemas que a formação dele não deu conta, que a Secretaria não dá conta. Esse é um grupo também. **Nesse grupo a gente tentou investir**. A gente tem **o grupo que é super empolgado**, vai lá e faz, e consegue mesmo em condições adversas.

Então assim, eu acho que a gente... **o Programa tinha condições de atuar, da maneira como ele estava estruturado, desse cara que está muito a fim para cá**. Esse grupo que não tem compromisso nenhum, eu... [*faz um gesto com as mãos indicando que não há o que fazer*]. Esse grupo que “ah, eu faço o que eu estou acostumado”, a gente tentou ao máximo fazer a formação para tirar o cara desse lugar, mas... é da vida. (Sara, gestora do PRCG, grifos adicionados)

No quadro a seguir, buscamos classificar os tipos de professor conforme a percepção de Sara, a partir das seguintes categorias¹¹¹: 1) os resistentes ativos, em relação aos quais há pouco a ser feito; 2) os resistentes passivos, cuja prática se buscou transformar, mas sem muito sucesso; 3) os esforçados e bem-intencionados, mas que enfrentam dificuldades, sobre os quais tiveram algum efeito positivo; e 4) os aderentes ativos, que superam desafios e sequer necessitam de tanto incentivo para agir. Sinalizamos com uma cor diferente, ainda, os dois grupos sobre os quais as ações de formação teriam mais condições de atuar.

¹¹¹ A escolha por termos como “resistentes” e “aderentes” foi inspirada pelos trabalhos de Lotta (2015) a respeito dos beneficiários do Programa Saúde da Família, segundo as percepções dos agentes comunitários de saúde, que atuavam como burocratas de nível de rua no âmbito da política.

Quadro 16: Categorização de professores segundo a gestora do Programa

| 1. Os resistentes ativos | 2. Os resistentes passivos | 3. Os esforçados e bem-intencionados | 4. Os aderentes ativos |
|--|---------------------------------------|---|---|
| “grupo que não tem compromisso nenhum”, “a resistência em pessoa”, “contra tudo” | “grupo que faz o que está acostumado” | “grupo que tenta, tenta, mas quando encara uma realidade difícil na escola, resiste e sucumbe”, “que quer fazer, mas encontra entraves” | “o grupo que é super empolgado, vai lá e faz, consegue mesmo em condições adversas” |

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas

Após elaborar seu próprio diagnóstico e reconhecer as limitações do Programa nesse aspecto, Sara afirma que teria sido necessário justamente intensificar e melhorar a formação, para que pudessem atingir os demais grupos, principalmente o segundo. Nesse sentido, volta a mencionar os conflitos intercamadas e as falhas de conectividade dentro do arranjo de implementação como um elemento dificultador desse processo. Reconhecendo a competência profissional da equipe técnica da Secretaria, ela afirma: “E aí é quando eu falo que eu precisava mais dessa integração com a *Learning Factory*. A *Learning Factory* não ia dar conta disso, desse espectro, porque isso é da Secretaria. É muito difícil essa compreensão desses professores todos, de como é a rede”. Para além desse fator, destaca que a descontinuidade da política na troca de gestão municipal foi o principal empecilho para que houvesse maiores avanços no ensino de inglês na rede. Helena (Escola C) concorda com esse ponto, ao dizer que “se começou com uma política, e se terminou com outra”.

Num balanço analítico final, Sara reforça sua crença de que o desempenho dos alunos não avançou, embora tivesse “toda a chance de ter avançado”, visto que tinha “força para dar uma virada”. Em seguida, relata individualmente os pontos que considera importantes para o avanço de qualquer área do currículo na qual se deseje uma mudança de práticas e melhoria de aprendizagem, e que eram contemplados pela reforma. Menciona, ainda, “o que o Programa não tinha”, e que impediu esse progresso mais significativo. Apresentamos os trechos avaliativos de sua fala abaixo, no formato de uma tabela, em que foram organizados à luz das categorias com as quais vimos operando em nossa análise:

Quadro 17: Avanços e limitações do Programa, segundo a gestora

| | Falas da gestora | | Natureza do avanço ou da limitação |
|---------------------------|---|---|------------------------------------|
| “O que tinha”: | <ul style="list-style-type: none"> • “Formação de professor para <i>todos</i>, com uma carga horária significativa, oito horas por ano, fora o que eles tinham de site, leituras e tal” • “Material na mão do professor, dando o maior suporte a ele, de tecnologia, material didático, enfim” • “Resquício de falta de professor à época, a gente tinha professor alocado em todas as turmas” • “A gente tinha incentivo para os alunos [<i>nas bilíngues</i>]: a gente fazia <i>Spelling Bee</i>, fazia prova de <i>Cambridge</i> para mobilizar essa área” • “As escolas bilíngues também, que a gente gostaria que tivessem se tornado um pouco de polos de referência para outras escolas que não bilíngues, grandes laboratórios de prática de ensino para estender para as outras escolas. A gente tinha condições para isso”. • “A gente tinha professores com mais proficiência oral, já que uma das ideias era que se focasse na oralidade” | | Material |
| “O que não tinha”: | “Primeiro, falando de aspectos fora do Programa” | <ul style="list-style-type: none"> • “A gente não tem, no Brasil e no Rio, uma cultura de que o inglês precisa ser falado, e que qualquer um pode falar inglês.” • “Segundo, a gente tinha que dar conta disso tudo com a escola andando. A gente construiu currículo, enquanto comprava o material, enquanto formava o professor, tudo junto. Isso é uma coisa externa ao Programa, é da vida, né? A política pública é sempre uma troca de pneu com o carro andando.” | Simbólica |
| | | | Material |
| | “Dentro do Programa, o que a gente tinha de falha?” | <ul style="list-style-type: none"> • “A gente não tinha... não teve, avaliações sistemáticas e regulares, e um estudo mais aprofundado do desempenho dos alunos, das mudanças, avanços em termos de desempenho.” • “A gente não conseguia mudar essa cultura <i>dentro da escola</i>, com os próprios professores de inglês. O Brasil e tal acha que inglês não é para todos, e o professor inglês acha isso na sala de aula dele.” | Material |
| | | | Simbólica |

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas

Se analisarmos o quadro acima à luz dos contextos de implementação apresentados por Matland (1995), observamos que parte importante dos desafios enfrentados se deve ao fato de que se buscou operar em uma lógica administrativa (redução de ambiguidade e aporte de recursos), característica de ambientes menos conflituosos. Nesse sentido, diante das dificuldades de ordem material que

historicamente marcam a educação pública, buscou-se garantir que os recursos e a tecnologia necessária chegassem aonde deveriam chegar e fossem utilizados, para atingir os objetivos em tela. No entanto, o elemento *conflito* em sua dimensão *simbólica* parece não ter sido considerado (ou até mesmo conhecido) na mesma medida, pelas agências implementadoras. Esta disputa, que impacta a própria percepção sobre a tecnologia empregada, parece se centrar em torno do sentido, finalidade ou relevância do ensino de línguas/língua inglesa na escola pública.

Conforme analisado, esse tipo de conflito não se restringe às resistências das comunidades locais, ou a grupos que não tiveram oportunidades anteriores de acesso ao conhecimento de língua inglesa, tampouco necessidade de uso da língua em seu contexto imediato, apresentando, portanto, menor percepção de *valor* em relação a ela. A disputa simbólica sobre a relevância social do conhecimento de língua inglesa no Brasil, sobretudo no contexto de escola pública, assume contornos específicos entre membros da academia, que participam diretamente da construção da questão como um problema de política pública. Destaca-se, nesse sentido, a ausência de consenso entre as próprias camadas decisórias (e os atores não estatais com quem construíam parcerias) sobre a necessidade de que escola garantisse a proficiência oral dos estudantes em inglês, ou até mesmo algum tipo de competência comunicativa em línguas estrangeiras, para além da leitura. Em outras palavras, a ausência de uma “cultura de que o inglês **precisa ser falado**, e que qualquer um **pode falar** inglês” – que materializa as tensões entre redistribuição e reconhecimento nesta área do currículo – foi um dos maiores desafios enfrentados.

Ao tomar conhecimento desses conflitos na implementação, a gestora Sara teria buscado outras estratégias de adesão, para além da oferta de recursos e incentivos materiais. Por exemplo, buscou barganhar/negociar com a equipe técnica de língua inglesa as atribuições de cada ator no âmbito da política, e fomentar sua participação nos encontros de formação docente. Seu objetivo, nesse sentido, seria de que essas ações deixassem de ter apenas um caráter mais material ou instrumental (capacitação para uso dos recursos didático e da metodologia de ensino em tela), e adentrassem a esfera simbólica dos conflitos (“o que é o inglês na rede”). Esses esforços, no entanto, parecem não ter sido muito bem-sucedidos, e uma implementação mais “pragmática” e célere do programa acabou por deixar de fora uma construção coletiva do problema, à luz das desigualdades socioeducacionais que envolvem o acesso ao conhecimento de língua inglesa.

Diante das falhas de conectividade, resistências locais, e ausência de um consenso mais sólido em torno da política, o ensino de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro parece ter enfrentado uma crise no período seguinte, quando a principal estrutura de incentivos foi descontinuada: o fornecimento de material didático, e os encontros semestrais de formação, realizados juntamente à empresa parceira.

6

Considerações Finais

A pesquisa que originou esta tese teve como base dois objetivos principais. Primeiramente, buscamos analisar o acesso à língua inglesa no Brasil como um problema a ser enfrentado por políticas públicas educacionais. A eleição desse objeto se deu em meio à centralidade que esse conhecimento assumiu em reformas curriculares recentes, como a BNCC, e aos conflitos gerados por sua inclusão como uma “aprendizagem essencial” no âmbito da política.

Em um esforço mais teórico, à luz da literatura sobre desigualdades socioeducacionais e princípios de justiça para sua correção, procuramos construir o argumento de que a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil é injusta. Considerando que as políticas públicas são um dos principais instrumentos de ação do Estado para corrigir injustiças e redistribuir bens e direitos, haveria uma demanda social legítima em torno da democratização do acesso a essa língua, a ser contemplada por tais políticas.

Para a construção desse argumento, debruçamo-nos sobre a empiria disponível no que se refere à distribuição da proficiência em inglês no Brasil. Mapeamos e sistematizamos dados quantitativos secundários, apresentados em relatórios como o *EF Proficiency Index* (EF-EPI), em levantamentos estatísticos divulgados em matérias jornalísticas como o de Mariani et al (2021), e em pesquisas acadêmicas sobre o programa de internacionalização Ciências Sem Fronteiras, a exemplo do trabalho de Borges (2015). Ao analisar qualitativamente o *corpus* organizado, observamos uma tendência persistente. Maiores níveis de proficiência em língua inglesa – no que se refere à capacidade de comunicação e uso da língua – estão concentrados em grupos cujas posições sociais são historicamente mais privilegiadas. Esse conhecimento, por sua vez, tende a facilitar o acesso e/ou permanência nessas posições, ao potencializar o alcance de oportunidades amplamente desejadas. Entre elas, o acesso ao Ensino Superior, a programas de mobilidade acadêmica internacional, e ao mundo do trabalho.

O recorte do caso brasileiro apresentado no relatório EF-EPI, embora produzido a partir de uma amostra não representativa da população, aponta uma primeira dimensão sugestiva de desigualdade na distribuição da proficiência em inglês no país: a espacial. À semelhança de uma tendência observada globalmente, o conhecimento de língua inglesa parece estar concentrado em regiões com melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano, como no Sul e Sudeste. Já o amplo levantamento realizado por Marini et al. (2021) evidencia significativas desigualdades sociais no acesso a essa língua. Ao analisar as questões do Enem aplicadas entre 2010 e 2019, o estudo compara os erros e acertos obtidos na prova de inglês por estudantes da rede pública e privada cujo desempenho no restante da prova era semelhante. Em outras palavras, os autores recortam uma população extremamente selecionada da rede pública no país: estudantes que acessaram e permaneceram na escola, que estão concluindo o Ensino Médio, que prestam exame de acesso ao Ensino Superior, e obtêm um desempenho semelhante aos estudantes da rede privada nas demais disciplinas. No entanto, como aponta o estudo, as questões de língua inglesa são as que mais os prejudicam (e favorecem os estudantes da rede privada), rebaixando suas notas e posições alcançadas.

No âmbito do Programa Ciências Sem Fronteiras, desenvolvido pelo governo federal em 2011 como incentivo à internacionalização do Ensino Superior, observou-se novamente o funcionamento da língua inglesa como mais uma camada no processo de reprodução de desigualdades sociais e educacionais no Brasil. Ao analisar o perfil dos estudantes selecionados para o intercâmbio nos Estados Unidos entre 2012 e 2015, Borges (2015) observa que os maiores níveis de proficiência autodeclarada em inglês estão concentrados em grupos compostos por: homens, brancos, não cotistas, pessoas com maior renda familiar, e que frequentaram escolas privadas. Entre os que se viram mais prejudicados pela baixa proficiência em inglês, tanto no acesso ao Programa, como nas condições de permanência no intercâmbio, estão as mulheres, os cotistas, pessoas com menor renda familiar, e que frequentaram escolas públicas. O estudo de Borges (2015) reforça, ainda, a prevalência de regiões mais industrializadas do país como a principal origem entre os estudantes selecionados para o Programa, com maiores níveis de proficiência.

No mapeamento realizado, o elemento em comum que se destaca como o principal intermediador das desigualdades de conhecimento adquirido se refere à oportunidade de frequentar um curso de idiomas. Para além de dificuldades

enfrentadas no acesso à língua inglesa no currículo escolar, os dados sugerem problemas na regularidade e qualidade dessa oferta. Em outras palavras, eles oferecem uma base empírica ou material para crenças comumente problematizadas no campo, relacionadas à baixa eficácia do ensino de línguas na escola, no que se refere ao desenvolvimento de competência comunicativa.

À luz da teoria de justiça como equidade formulada por Rawls (2000), buscamos responder à primeira pergunta da tese. Argumentamos que a distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil é injusta ou desigual, na medida em que posições sociais vantajosas atuam como fator arbitrário no acesso ao esse conhecimento; esse conhecimento, por sua vez, está implicado no acesso a outras posições vantajosas. Em síntese, a distribuição atual favorece os já favorecidos. Portanto, consideramos haver espaço para debate na agenda de políticas educacionais que contemple a construção de ações corretivas ou redistributivas a serem promovidas pelo Estado em relação à língua inglesa, através de instituições sociais como a escola pública. Afinal, sobre essas instituições, incidem expectativas legítimas de garantia de direitos a todos, independentemente de mérito.

Ainda no âmbito do primeiro objetivo, buscamos analisar como esse tema vinha sendo construído como um problema até a aprovação recente da BNCC, e em que medida esse processo teria influenciado a atual distribuição de proficiência. Procuramos, portanto, analisar a trajetória recente das políticas públicas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no Brasil e a forma que essas políticas assumiram a fim de responder ao problema em tela. Seleccionamos legislações educacionais e documentos curriculares anteriores, como os PCNs, e lançamos um olhar especialmente atento aos níveis de ambiguidade de suas diretrizes, que visavam induzir a formulação e implementação de políticas e práticas locais. À luz da literatura de implementação, buscamos identificar possíveis efeitos de (re)produção de desigualdades gerados pelas políticas nos contextos subnacionais, que contam com diferentes capacidades para efetivar políticas próprias.

Nesse novo esforço de natureza mais teórica, com base em análise documental, buscamos refletir sobre um conflito de longa data no campo, que remete a diferentes concepções sobre o que justifica (torna justo e relevante socialmente) o ensino de línguas estrangeiras na escola pública. Na base dessas disputas, localizamos tensões mais amplas entre diferentes princípios de justiça, que

surgiram a partir da complexificação dos conceitos de desigualdade social para além de uma dimensão distributiva ou material/alocativa.

Na esfera educacional, esses embates têm sido especialmente frequentes no campo do currículo, e em discussões sobre o impacto de políticas mais ou menos padronizadas (ou ambíguas) na redução ou ampliação de desigualdades. De uma preocupação inicialmente centrada na distribuição injusta de bens e oportunidades que poderia resultar da apropriação desigual de conhecimentos escolares, observa-se uma preocupação crescente com as próprias injustiças presentes na assimetria de poder entre os que definem quais conhecimentos devem ser socializados. A depender da desigualdade ou injustiça “fundamental”, definições promovidas pelo Estado em matéria de currículo podem ser vistas como uma ação legítima ou impositiva. No primeiro caso, representam um compromisso público com a garantia de direitos e a *redistribuição* de posições, buscando combater desigualdades materiais/alocativas que prejudicam as possibilidades de participação social. No segundo caso, constituem violências simbólicas que impõem aos indivíduos e grupos uma definição específica sobre os saberes, habilidades e comportamentos considerados valiosos, corretos e legítimos, atentando contra o *reconhecimento* de diversas identidades, culturas, ou formas de existência social.

A língua inglesa tem sido uma área do currículo especialmente sujeita a esse “dilema redistribuição-reconhecimento”, na medida em que influencia o acesso a posições vantajosas, ao mesmo tempo em que traz consigo um forte legado de colonização econômica e simbólica. Medidas redistributivas buscam desdiferenciar os grupos no que diz respeito ao acesso a esse “bem”, partindo da premissa de que todos podem e têm direito a aprender inglês. A obrigatoriedade da oferta escolar desse componente seria, portanto, um primeiro passo para democratizar seu acesso, juntamente a outras definições que estabelecessem os mínimos de aprendizagem que garantiriam *igualdade de base* em relação a ele (Dubet, 2009). Por outro lado, ações de reconhecimento buscam justamente realçar a especificidade dessa língua (em oposição a um suposto caráter “universal”), e demarcar criticamente a seletividade dos grupos que produziram essa hegemonia. Questiona-se, portanto, a própria crença de que todos deveriam aprender inglês para obter sucesso acadêmico ou profissional. Problematiza-se, ainda, a medida em que esse tipo de injustiça simbólica seria reproduzida por políticas redistributivas, que acabam por reforçar uma hierarquia de valor entre a língua inglesa e as demais línguas estrangeiras.

No que diz respeito a algum nível de regulação da oferta da língua inglesa no Brasil até a BNCC, é possível dizer que a dimensão do reconhecimento (no âmbito do dilema apresentado) vinha prevalecendo nas decisões sobre políticas educacionais. Nesse sentido, optou-se por não impor qualquer definição às redes de ensino sobre a necessidade de incluí-la em seus currículos, e, menos ainda, sobre patamares mínimos de proficiência a serem alcançados em qualquer habilidade específica. A única língua adicional que teve alguma regulamentação nesse sentido foi a espanhola, cuja oferta no Ensino Médio havia sido estabelecida como obrigatória em 2005, até sua recente revogação em 2017. O consenso até então alcançado no campo educacional, e em meio aos professores e pesquisadores da área de Estudos da Linguagem, se referia à obrigatoriedade da oferta de alguma língua estrangeira a partir do 6º ano (ou 5ª série) do Ensino Fundamental, conforme estabelecido na LDB/1996 e nos PCNs-EF em 1998.

Essa obrigatoriedade era percebida como justa (e não impositiva) na medida em que prevalecia o entendimento sobre essa disciplina como *locus* privilegiado de contato com as diferenças culturais no ambiente escolar, fundamental para a formação cidadã. Nesse sentido, as aulas de línguas estrangeira contribuiriam para que os/as estudantes reconhecessem a legitimidade e o valor de outras culturas, compreendessem melhor as próprias identidades (construídas em interação com a diferença), e questionassem estruturas de poder que posicionam, hierarquizam e submetem a alteridade a visões que se pretendem únicas e universais. A principal *função social* do ensino de línguas estrangeiras no contexto educacional (da escolarização básica) foi atribuída à formação de um cidadão crítico e reflexivo, capaz de atuar em prol da transformação social. Em meio a esse propósito central mais amplo, o trabalho com a habilidade de leitura seria prioritário, considerando também as necessidades da educação formal, visto que essa habilidade seria mobilizada em todas as áreas do currículo escolar.

Por outro lado, o desenvolvimento de proficiência ou competência comunicativa na língua, em si, principalmente no que se refere à capacidade de expressão no idioma, não foi construído como um fator de justiça social na mesma medida. Historicamente associado ao contexto de cursos de idioma, esse objetivo foi, muitas vezes, considerado até mesmo algo supérfluo (sendo comumente acompanhado de adjetivos como “mero/a”), e contraposto à função de formação crítico-reflexiva. Um elemento central de disputa nesse sentido é a medida em que

o desenvolvimento de habilidades linguísticas, sobretudo orais, teriam relevância social em um país como o Brasil. Considerando que apenas uma pequena parcela da população tem a oportunidade de usar as línguas estrangeiras como instrumento de comunicação oral, focalizar essa dimensão no contexto escolar não seria adequado ou responsivo às demandas locais de aprendizagem, outra premissa importante da justiça como reconhecimento.

Argumentamos, no entanto, que essa perspectiva de relevância com base no contexto social imediato de grande parte da população brasileira acaba por desconsiderar as múltiplas desigualdades que atravessam esses contextos. A eleição desses princípios como base para a formulação e implementação de políticas públicas poderia, ainda, vir a reproduzir desigualdades existentes. Afinal, se o desenvolvimento de proficiência linguística não teria sido central porque não havia oportunidade de uso, tampouco haveria oportunidade futura de uso, porque não necessariamente essa proficiência seria adquirida. É possível dizer que sintomas desse processo foram observados mais recentemente. Por exemplo, no âmbito das dificuldades enfrentadas especialmente por grupos sociais historicamente menos favorecidos no acesso e permanência em programas de mobilidade acadêmica internacional, como o Ciências Sem Fronteiras. Ou, ainda, nas barreiras adicionais ao acesso ao Ensino Superior, interpostas pela prova de inglês no Enem.

Para além desse conflito simbólico, que remete a disputas e dilemas entre princípios de justiça, outro fator central orientou o enfoque na habilidade de leitura em documentos curriculares como os PCNs. Trata-se dos desafios materiais enfrentados na maioria das escolas públicas brasileiras para o desenvolvimento de habilidades orais em uma língua estrangeira. As rotinas pedagógicas envolvidas nesse tipo de trabalho demandam, em geral, mais recursos materiais (como aparelhos de multimídia), e mudanças na organização escolar, que incluiriam, por exemplo, turmas reduzidas e/ou algum tipo de nivelamento dos grupos de estudantes. A formação docente necessária para esse tipo de trabalho poderia ser um outro desafio, na medida em que os próprios PCNs reconhecem o “pouco domínio das habilidades orais por parte da maioria dos professores”. As diretrizes adotadas para o ensino de línguas estrangeiras no Brasil também buscaram, portanto, considerar os objetivos realizáveis diante das condições existentes.

Por outro lado, argumentamos novamente que os princípios que embasaram essas decisões, relativas à forma que as políticas públicas deveriam assumir para

enfrentar os problemas em tela, acabaram por orientar uma intervenção na realidade com base nas próprias arbitrariedades que já existiam nessa realidade. Em outras palavras, a política estabelecida nacionalmente para esse componente curricular não favoreceu a oferta de incentivos aos entes federativos, a fim de que pudessem ofertar um ensino de melhor qualidade nessa área.

A trajetória recente das políticas educacionais voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no Brasil foi caracterizada principalmente pela alta ambiguidade de suas diretrizes – seja em relação à(s) língua(s) a ser(em) ofertada(s), ou aos patamares de aprendizagem a serem garantidos a todos/as os/as estudantes. Essa alta ambiguidade abriu espaço, em primeiro lugar, para um aprofundamento das desigualdades entre as esferas pública e privada na oferta desse ensino. Em segundo lugar, a falta de indução ou coordenação em meio a esse cenário acabou por permitir que desigualdades expressivas também se delineassem no interior da esfera pública, entre diferentes estados, municípios, e redes de ensino. A ausência de definições mais precisas estabeleceram contextos de implementação do tipo *experimental* nos níveis subnacionais, que contavam com diferentes coalizões de atores e capacidades estatais para efetivar políticas próprias.

Um dos efeitos observados nesse sentido foi o desenvolvimento, em diferentes redes, de programas de ensino de inglês diferenciados da oferta escolar regular, acessados apenas por alunos “selecionados”. Aulas extras de inglês no contraturno e/ou que contemplavam o trabalho com as diferentes habilidades linguísticas ficaram comumente restritas a estudantes com melhor desempenho escolar. Esse trabalho, por sua vez, muitas vezes é realizado em parceria com institutos de idioma, que oferecem bolsas a esses estudantes por meio de convênios com secretarias municipais ou estaduais de educação. Contrariamente ao princípio da equidade, observou-se uma distribuição de oportunidades orientada pela lógica meritocrática.

A análise desse percurso buscou responder à segunda pergunta que orientou esta pesquisa, em articulação com a primeira. Nesse sentido, consideramos que a atual distribuição do conhecimento de língua inglesa no Brasil foi influenciada, em parte, pela alta ambiguidade na trajetória de políticas voltadas ao ensino de línguas estrangeiras no país, juntamente à baixa integração entre redistribuição-reconhecimento como princípios de justiça para essas políticas.

Tentativas de reduzir essa alta ambiguidade, por sua vez, ocorreram por meio de mudanças exógenas, abruptas, que não foram precedidas por um amplo debate coletivo sobre o problema. Dessa forma, o conflito em torno da maior padronização estabelecida por essas políticas foi agravado. Além disso, a introdução de um princípio de justiça redistributiva em relação à língua inglesa – que busca democratizar seu acesso por meio de sua oferta obrigatória – não foi acompanhado do princípio do reconhecimento em relação a outras línguas, que ficaram sem qualquer regulamentação a nível federal. As disputas atualmente observadas em torno da BNCC foram presenciadas cerca de dez anos antes em um contexto subnacional, que elegemos para um estudo de caso: o município do Rio de Janeiro.

Aproximando-nos do nosso segundo objetivo nesta pesquisa, buscamos compreender como ocorre a implementação de políticas de ensino de inglês, sobretudo mudanças nesse ensino geradas por reformas, em um contexto de elevado conflito. Procuramos entender principalmente quais são os conflitos presentes ao longo desse processo (entre quais atores, e em relação ao quê), que estratégias são desenvolvidas para lidar com eles, e que princípios de justiça lhes são subjacentes.

Para tanto, analisamos a implementação do Programa Rio Criança Global na rede pública municipal do Rio de Janeiro, no período 2010-2016. Desenvolvido em meio à preparação da cidade para receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, o programa buscou promover uma reforma curricular na rede em relação à língua inglesa. Além de universalizar o acesso à disciplina desde o 1º ano do Ensino Fundamental, o programa tinha como objetivo desenvolver nos estudantes a competência comunicativa na língua, principalmente no que se refere à proficiência oral. Para analisar a materialização da política, reunimos documentos oficiais da rede (orientações curriculares, decretos, circulares, entre outros) e realizamos entrevistas semiestruturadas com 10 agentes implementadores, que atuavam no nível central (SME-Rio) e local (três escolas visitadas).

Para melhor compreender o impacto gerado pela reforma na trajetória de políticas educacionais da rede, lançamos um olhar sobre contexto imediatamente prévio ao Programa. Observamos que as orientações curriculares para o ensino de línguas estrangeiras na rede municipal do Rio de Janeiro até 2009 reforçavam os mesmos princípios apresentados nos PCNs. Dentre eles, a especificidade desse ensino no contexto escolar, e de sua *função social* como diferente daquela atribuída

a outras instituições, como os cursos de idioma. Nesse sentido, destacava-se principalmente o objetivo de formação cidadã, por meio da sensibilização e conscientização cultural crítica, e do foco na leitura. Novamente em diálogo com as orientações nacionais, o enfoque nessa habilidade buscava atender tanto a uma questão de justiça e relevância desse ensino no ambiente escolar, como à tentativa de evitar frustrações que poderiam surgir de expectativas irrealistas depositadas na priorização da oralidade em meio às condições materiais escolares disponíveis. A oferta de línguas estrangeiras nos anos finais do Ensino Fundamental incluía inglês, francês e espanhol, e não havia definições centralizadas a respeito de sua escolha nas escolas. O que se observava, na prática, era que a oferta estava condicionada à disponibilidade de professor no nível local, de modo que não necessariamente os alunos estudavam a mesma língua a cada ano, ainda que frequentassem uma mesma escola.

Outro aspecto relevante observado na análise do contexto prévio foi a reprodução, no nível local, de dinâmicas observadas nacionalmente em meio a um contexto *experimental* de implementação de políticas de ensino de línguas, marcadas pela alta ambiguidade. Entre 2002 e 2009, foi implementado um projeto de ensino de inglês em um conjunto de escolas da rede, por meio de um convênio estabelecido entre a Secretaria Municipal de Educação e um curso de idiomas da cidade. O projeto consistia na oferta *in loco* de um curso de inglês no contraturno escolar, cujos beneficiários (bolsistas) eram alunos previamente selecionados, em geral, com base no rendimento escolar. Diferentemente da oferta regular da língua inglesa, quando existente na escola, as aulas no âmbito do projeto eram voltadas ao desenvolvimento de proficiência na língua. Para tanto, contavam com condições diferenciadas de funcionamento, a exemplo de turmas reduzidas e material didático próprio. Como apontado em pesquisas como a de Santos (2010), ao passo que a demanda por vagas no projeto era grande, a pequena quantidade de alunos contemplados podia gerar forte descontentamento e sensação de injustiça entre os não selecionados. Na prática da implementação, observamos, portanto, dois focos distintos para o ensino de inglês e demais línguas adicionais na rede, à época.

A mudança introduzida pelo Programa Rio Criança Global reduziu a ambiguidade na oferta de línguas estrangeiras da rede, em prol da língua inglesa, e reorientou o foco de ensino para o desenvolvimento da competência comunicativa. Além disso, entre os principais instrumentos de indução da política, estava a adoção

de material didático padronizado, produzido por uma editora associada a outro curso de idiomas, com quem a Secretaria estabeleceu uma relação de parceria para a construção de capacidades. Dessa forma, a ambiguidade da política foi reduzida também em relação aos *meios* ou instrumentos utilizados. Essas medidas foram algumas das principais responsáveis por elevar o conflito em torno do Programa.

Este, por sua vez, se manifestava tanto entre as diferentes línguas – a crítica à prioridade conferida à língua inglesa em relação às demais, que reproduzia injustiças simbólicas na hierarquização de culturas e saberes – quanto no interior do próprio campo voltado ao ensino de língua inglesa no contexto escolar. Neste âmbito “interno” ao campo, as disputas incidiam justamente sobre o que deveria ser priorizado no trabalho com esse componente no contexto escolar: a proficiência linguística ou a formação cidadã, que muitas vezes são construídos como objetivos apartados ou, até mesmo, dicotômicos. Na base desses conflitos, estaria justamente uma disputa entre distintas concepções sobre o que confere relevância social à aprendizagem de línguas estrangeiras na escola: a *redistribuição* de bens e oportunidades amplamente desejadas e desigualmente acessíveis, ou o *reconhecimento* da especificidade das demandas locais quanto a esse componente.

Esse tipo de conflito simbólico mais intenso e resistente à construção de adesão se referia, portanto, aos próprios *fins* da política, e esteve materializado na percepção de que “a escola não é um curso de inglês”. Consequentemente, os *meios* associados à oferta dessa língua num contexto típico de cursos livres (material padronizado e estruturado, capacitação para seu uso, mecanismos de regulação da discricionariedade que buscavam assegurar a utilização dos livros e o cumprimento de suas sequências didáticas, entre outros) foram também objeto de disputas.

No cotidiano da implementação do Programa, esse tipo de conflito simbólico mais profundo se refletiu, sobretudo, entre as camadas decisórias da política no âmbito da Secretaria, e os diferentes atores com quem buscavam construir capacidades. Para além de uma hierarquia organizacional entre os setores em que atuavam, que implicava um desequilíbrio de poder, observou-se uma falha de conectividade entre a gestora do Programa e a equipe técnica de Língua inglesa, na cooperação em torno da política. A equipe da Secretaria demonstrou insatisfação com a invisibilidade que parecia acometê-la, no sentido de que teriam sido excluídas das decisões-chave no âmbito do Programa. O protagonismo na gestão pedagógica da política (recrutamento e formação de professores, material didático,

acompanhamento das escolas do Programa Bilíngue, entre outros) foi nitidamente centralizado na empresa parceira. A gestora do Programa, por outro lado, relata uma frustração por não ter conseguido envolver a equipe, que foi “recuando em relação ao parceiro”, e desenvolvendo iniciativas paralelas de formação. A fragmentação da política, no entanto, acabou não sendo expressiva, diante da assimetria de capacidade de implementação entre os atores.

Esse tipo de dinâmica conflituosa, como pontua Pires (2019, p. 29), pode levar à reprodução de desigualdades. Afinal, se os arranjos de implementação buscam viabilizar esforços conjuntos para resolver problemas complexos, falhas de conectividade podem repercutir na inclusão ou exclusão dos cidadãos à esfera dos bens e serviços ofertados pelo Estado. A premissa apresentada pelo autor nos permite pensar nos desafios de implementação de políticas e reformas educacionais que são objetos de disputa entre atores com diferentes filiações instituições e/ou compreensões do problema em tela. A dificuldade de construir consenso em relação a aspectos fundamentais do campo, como os objetivos a serem atingidos no ensino de determinada disciplina e os instrumentos a serem utilizados, repercute diretamente sobre a inclusão/exclusão dos cidadãos que contam somente com a escola pública para efetivar seus direitos de aprendizagem.

À semelhança da BNCC, observamos que o PRCG não foi precedido de uma construção coletiva do problema, à luz das desigualdades socioeducacionais envolvidas no acesso à língua inglesa, o que elevou consideravelmente os conflitos em torno da política, percebida como uma medida impositiva e *top-down*. Considerando, ainda, os desafios de ordem material que se interpõem ao ensino de línguas nas escolas voltado ao desenvolvimento de proficiência, observamos que houve um aporte significativo de recursos no âmbito do Programa. Sob uma lógica de implementação administrativa, buscou-se garantir que os instrumentos e a tecnologia necessária para atingir os objetivos do programa (segundo a percepção de seus formuladores) chegassem aonde deveriam chegar e fossem efetivamente utilizados. No entanto, o elemento *conflito* em sua dimensão simbólica, típico do contexto político, parece não ter sido considerado, ou até mesmo conhecido, pelas principais agências implementadoras. Dessa forma, em resposta à pergunta de como foi implementada uma reforma nesse cenário, observamos principalmente estratégias de barganha/negociação entre atores cujas relações eram mais horizontalizadas, e a oferta de incentivos, acompanhada do controle da

discricionariedade na ponta, entre atores com maior distanciamento hierárquico. Em ambos os casos, buscou-se garantir conformidade mínima em relação aos principais instrumentos adotados (o material didático padronizado, e as formações para capacitação). No entanto, não foi possível construir um consenso mais sólido em relação aos *fins* da política. Estes, por sua vez, permaneceram atravessados por tensões mais profundas a respeito dos princípios de justiça que deveriam orientar o ensino de língua inglesa no contexto da escola pública.

Considerando que as tensões entre redistribuição e reconhecimento compõem parte importante das disputas travadas em torno da definição de conhecimentos essenciais em matéria de currículo, a análise do caso da língua inglesa pode ser especialmente relevante como um recurso heurístico. Em outras palavras, para além de constituir um objeto de pesquisa de interesse mais restrito, a nitidez com que incorpora o dilema redistribuição-reconhecimento contribui para iluminar um debate mais amplo, que se faz presente no campo educacional como um todo, e que vem marcando as discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular. Nesse sentido, a análise de como se desenvolveu uma reforma curricular voltada a esse componente permite acessar desafios de implementação que recontextualizam e materializam, na prática, essas tensões subjacentes a diversas políticas educacionais.

Uma das principais contribuições que buscamos oferecer por meio desta pesquisa, portanto, diz respeito à dificuldade de construir capacidades em um cenário de elevado conflito e aos prejuízos que essas dinâmicas geram especialmente para os beneficiários das políticas públicas educacionais: as crianças e jovens que frequentam a escola todos os dias. Buscamos, por fim, demonstrar a importância de que essas políticas sejam orientadas por princípios de justiça que contemplem tanto a dimensão da redistribuição, como a do reconhecimento, considerando a complexidade e a sobreposição de desigualdades sociais na contemporaneidade. Se, por um lado, a eleição de um ou outro princípio pode soar dilemática, por outro, a busca de consenso em relação a ambos pode ser, por si só, o mais nobre princípio a pautar a luta por justiça em educação.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, P.; LOTTA, G. **A democracia equilibrista: Políticos e burocratas no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

ALMEIDA, R. L. T. The teaching of English as a foreign language in the context of Brazilian regular schools: a retrospective and prospective view of policies and practices. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 12, n. 2, p. 331-348, 2012.

ALMEIDA, R. L. T. ELT in Brazilian public schools: history, challenges, new experiences and perspectives. **Education Policy Analysis Archives**, v. 24, n. 81, p. 1-22, 2016.

ALVES, M. T. ; SOARES, J. F. ; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013. Hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, vol. 4, 2016, p. 49-81.

ANJOS, G. F. **Programa Rio Criança Global: uma política de línguas neoliberal**. Niterói, 2019, 153f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem), Instituto de Letras, Universidade Federal Fluminense, 2019.

APPLE, M. **Ideologia e currículo**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

APPLE, M. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? In: MOREIRA, A. F.; SILVA, T. T. (Org.). **Currículo, cultura e sociedade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 59-91

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

AVELAR, M.; BALL, S. J. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The mobilization for the national learning standards in Brazil. **International Journal of Educational Development**, v. 64, p. 76-73, jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Oxford, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARRETT, S.; FUDGE, C. (eds). **Policy and Action**. London: Methuen, 1981.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 49-55, dez. 2018.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J. *et al.* (org.). **Implementação**

de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 23-43.

BISPO, C. F. **Representações sociais sobre ruralidades e crenças sobre língua inglesa.** Salvador, 2018, 134f. Dissertação (Mestrado em Letras). Instituto de Letras, Universidade Federal da Bahia, 2018.

BONAMINO, A.; MARTÍNEZ, S. A. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: A participação das instâncias políticas do estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, set. 2002.

BORGES, R. A. **A interseccionalidade de gênero, raça e classe no Programa Ciência sem Fronteiras: um estudo sobre estudantes brasileiros com destino aos EUA.** Brasília, 2015, 215f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de Brasília, 2015.

BORGES, R. A. A língua inglesa no Programa Ciência sem Fronteiras: paradoxos na política de internacionalização. **Interfaces Brasil/Canadá**, v. 16, n. 1, p. 72-101, 2016.

BORGES, R. A. (Des)Colonialidade linguística e interculturalidade nas duas principais rotas da mobilidade estudantil brasileira. **Comunicação e Sociedade**, v. 41, p. 189-208, 2022.

BORGES, R. A.; AFONSO, Why subaltern language? Yes, we speak *Portuguese!* Para uma crítica da colonialidade da língua na mobilidade estudantil internacional. **Comunicação e Sociedade**, v. 34, p. 59-72, 2018.

BOSCO, F. **A vítima tem sempre razão?** Lutas identitárias e o novo espaço público brasileiro. São Paulo: Todavia, 2017.

BOURDIEU, P. **Raisons pratiques:** sur la théorie de l'action. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A. e CATANI, A. (orgs.). **Escritos de Educação.** 16ª ed. Petrópolis: Vozes, 2015a, p. 43-72.

BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A. e CATANI, A. (orgs.). **Escritos de Educação.** 16ª ed. Petrópolis: Vozes, 2015b, p. 79-88.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **Les héritiers:** les étudiants et la culture. Paris: Les Éditions de Minuit, 1964.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução:** elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1970.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Parecer nº 853/71, de 12 de novembro de 1971,** do CFE. Núcleo-comum para os currículos do ensino de 1º e 2º graus. A doutrina do currículo na Lei nº 5.692. In: Documenta nº 132, Rio de Janeiro, nov. 1971

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de novembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília, DF: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: língua estrangeira moderna. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros Curriculares Nacionais – Ensino Médio**. Parte II: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias. Brasília, DF: MEC/SEF, 2000.

BRASIL. **Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Lei n. 11.161, de 5 de agosto de 2005**. Dispõe sobre o ensino da língua espanhola. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.645, de 10 de março de 2008**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Brasília, DF: Presidência da República, 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Medida Provisória 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Edição Extra, p. 1, 23 de setembro de 2016. Seção I. 2016a.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular – Proposta Preliminar – Segunda Versão Revista**. Brasília, DF: MEC, 2016b.

BRASIL. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Resolução CNE/CP N° 2, de 22 de dezembro de 2017.** Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2017.

BRASIL. **Base Nacional Curricular Comum**, Brasília, DF: MEC, 2018.

BRITISH COUNCIL. **Demandas de aprendizagem de Inglês no Brasil.** São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/demandas_de_aprendizagem_pesquisacompleta.pdf>. Acesso em: 03 ago 2022.

BRITISH COUNCIL. **O ensino de Inglês na Educação Pública Brasileira.** São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/estudo_oensinodoinglesnaeducacaopublicabrasileira.pdf>. Acesso em: 03 ago 2022.

BRITISH COUNCIL. **Políticas Públicas para o Ensino de Inglês: um panorama das experiências na rede pública brasileira.** São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/bncc_portuguesbx.pdf. Acesso em: 03 ago 2022.

CALLEGARI, C. O “avesso do avesso” ou uma base curricular para o Brasil. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. (org.). **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade.** São Paulo: Fundação Santillana, 2015, p. 139-149.

CANDAU, V. M. Direitos Humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 27, p. 45-56, 2008.

CARMO, L. R. G. **O modelo neoliberal de educação e a autonomia do professor de inglês na rede municipal do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2017, 142f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada). Faculdade de Letras, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n.19, p. 9-15, dez. 2018.

CENPEC. *Consensos e Dissensos sobre a Base Nacional Comum Curricular.* Disponível em: <http://ftp.cenpec.org.br/com/portalcenpec/biblioteca/Consensos_e_Dissensos_Relatorio_Pesquisa_Cenpec_Final.pdf>. Acesso em: 06 jun 2022.

CHAGAS, R. V. C. **Didática especial de línguas modernas.** 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

CONTI, L. F. D. **Desigualdades sociais e letramento crítico: uma pesquisa-ação crítica com professoras da rede pública do DF.** Brasília, 2018, 176f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada). Instituto de Letras, Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução, Universidade de Brasília, 2018.

COSSETIN, V. L. F. Uma leitura ambivalente sobre a adoção de uma base curricular nacional: para fazer justiça à reflexividade da filosofia da educação. **Educar em Revista**. Curitiba, n. 66, p. 295-311, 2017.

COSTA, D. M. **Atividade de trabalho e invenções de si: um estudo de narrativas autobiográficas de professoras de inglês do Programa Rio Criança Global**. Duque de Caxias, 2017, 286f. Tese (Doutorado em Humanidades, Culturas e Artes). Escola de Educação, Ciências, Letras, Artes e Humanidades, Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, 2017.

COSTA, J. C. C.; SOARES, S. P. L. Educação e pobreza: teoria da justiça como equidade e a política do reconhecimento. **Educação**, v. 48, n. 1, p. 124-137, jan./abr. 2015.

COSTA, P. H. S. **Zip from Zog no Acelera Brasil: uma análise de adequação do livro didático para o ensino de inglês em um programa de aceleração de aprendizagem**. Rio de Janeiro, 2015, 169f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada). Faculdade de Letras, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org). **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2019, p. 79-103

CRAHAY, M. **L'école peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis**. Belgique: De Boeck, 2000.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**, v. 3, n. 1, p. 9-40, jun. 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRYSTAL, D. **English as a Global Language**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CRYSTAL, D. **The Cambridge Encyclopedia of the English Language**. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CRYSTAL, D. **The Cambridge Encyclopedia of the English Language**. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

CUNHA, R. B. Políticas de línguas e educação escolar indígena no Brasil. **Educar em Revista**, v, 24, n. 32, p. 143-159, 2008.

DAY, K. Ensino de Língua Estrangeira no Brasil: entre a escolha obrigatória e a obrigatoriedade voluntária. **Revista Escrita**, ano 2012, n. 15, p. 1-13, 2012

DUBET, F. Les dilemmes de la justice. In: DEROUET, J. C.; DEROUET-BESSON, M. C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Lyon: Peter Lang, 2009, p. 29-46

DUBOIS, V. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

DURLI, Z.; THIESEN, J. S.; Estará morto o conhecimento escolar poderoso? **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 32, n. 64, p. 91-112, jan./abr. 2018.

E.F. Education First. **EF English Proficiency Index**, 2013. Disponível em: <<https://www.ef.com/~/media/efcom/epi/2014/full-reports/ef-epi-2013-report-master.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2022.

E.F. Education First. **EF English Proficiency Index**, 2020. Disponível em: <<https://www.ef.com/assetscdn/WIBIwq6RdJvcD9bc8RMd/cefcom-epi->

site/reports/2020/ef-epi-2020-portuguese.pdf?_ga=2.52681262.763714281.1680645000-1412883768.1672951413&_gl=1*1ibzpt4*_ga*MTQxMjg4Mzc2OC4xNjcyOTUxNDEz*_ga_25YNHDZQQP*MTY4MDY0NTAwMC4yLjEuMTY4MDY0NTA4Ny4wLjAuMA..&utm_source=google.com&utm_medium=organic>. Acesso em: 05 jan 2023.

E.F. Education First. **EF English Proficiency Index**, 2021. Disponível em: <https://www.ef.com/assetscdn/WIBIwq6RdJvcD9bc8RMd/cefcom-epi-site/reports/2021/ef-epi-2021-portuguese.pdf?_ga=2.111801090.763714281.1680645000-1412883768.1672951413&_gl=1*1dcr8m6*_ga*MTQxMjg4Mzc2OC4xNjcyOTUxNDEz*_ga_25YNHDZQQP*MTY4MDY0NTAwMC4yLjEuMTY4MDY0NTAzOC4wLjAuMA..&utm_source=google.com&utm_medium=organic>. Acesso em: 05 jan 2023.

E.F. Education First. **EF English Proficiency Index**, 2022. Disponível em: <<https://www.ef.com.br/assetscdn/WIBIwq6RdJvcD9bc8RMd/cefcom-epi-site/reports/2022/ef-epi-2022-english.pdf>>. Acesso em: 05 jan 2023.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-153.

FERNANDES, D. C. Race, Socioeconomic Development and the Education Stratification Process in Brazil. **Research in Social Stratification and Mobility**, v. 22, p. 365-422, 2005.

FERREIRA, A. J.; CAMARGO, M. O racismo cordial no livro didático de língua inglesa aprovado pelo PNLD. **Revista da ABPN**, v. 6, n. 12, p. 177-202, 2013.

FLYVBJERG, B. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FONSECA, M. P. **Organização e clima escolar de uma escola de tempo integral vocacionada para o esporte: O Ginásio Experimental Olímpico no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017, 163f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.

FONSECA, A. L. S. B., **A imposição do inglês como política linguística: na contramão do plurilinguismo**. São Cristóvão, 2018a. 110f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal de Sergipe, 2018a.

FONSECA, A. M. **Agenda da política e gestão das escolas experimentais bilíngues Português-Inglês da Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018b, 164f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018b.

FORQUIN, J. O currículo entre o relativismo e o universalismo. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 21, n.73, p.47-70, 2000.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, ago. 2007.

FRASER, N. Sobre justiça: lições de Platão, Rawls e Ishiguro. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, n. 15, p. 265-277, dez. 2014.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação e Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, 2014.

GIARETTA, P. F. A produção de conhecimento sobre a Base Nacional Comum Curricular no Brasil: levantamento de teses, dissertações e artigos. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**. v. 6, p. 1-38, 2021.

GIMENEZ, T. Narrativa 14: permanências e rupturas no ensino de inglês em contexto brasileiro. In: LIMA, D. C. **Inglês em escolas públicas não funciona? Uma questão, múltiplos olhares**. São Paulo: Parábola Editorial, 2011. p. 47-65.

GOMES, R. B. O método direto e os livros de inglês no Brasil. **Revista HELB - História do Ensino de Línguas no Brasil**, v. 10, n. 10, 2016.

GONÇALVES, B. B. T. N. **Bilinguismo nas escolas públicas municipais: os sentidos produzidos pelos sujeitos sobre o ensino da língua inglesa no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro, 2016, 134f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Educação Básica). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

GRADDOL, D. **English Next**. London: The British Council, 2006.

GRANJA, C. D.; CARNEIRO, A. M. O Programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 29, n. 110, p.183-205, 2021.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, n. 2, v. 22, p. 5, 1997.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

INEP. **Sinopse estatística da educação básica: Censo escolar de 2020**. Brasília: Inep, 2021.

JORDÃO, C. M., A língua inglesa como commodity: direito ou obrigação de todos? In: ROMANOWSKI, J.P.; MARTINS, P. L.; JUNQUEIRA, S.R. A. (Orgs.). **Conhecimento Local e Conhecimento Universal: a Aula e os Campos do Conhecimento**. XII ENDIPE, v. 3, Curitiba: Universitária Champagnat, 2004

KACHRU, B. B. Standards, codification and sociolinguistic realism: the English language in the outer circle. In: QUIRK, R.; WIDDOWSON, H. G. (Eds.) **English in the World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

KUMARAVADIVELU, B. A linguística aplicada na era da globalização. In: Moita Lopes, L.P. (org.). **Por uma linguística aplicada indisciplinar**. São Paulo: Parábola, 2006, p. 129-147.

LAHIRE, B. Diferenças ou desigualdades: que condições sociohistóricas para a produção de capital cultural? **Fórum Sociológico**, n. 18, p. 79-85.

LENARDÃO, E. A posição de Pierre Bourdieu frente ao conteúdo do currículo escolar. V Jornada de Didática - UEL, 2018, Londrina. 2018 - **Anais da V Jornada de Didática e IV Seminário de Pesquisa do CEMAD: Saberes e práticas da docência**, 2018. v. 1. p. 673-678.

LENHARO, R. I. **Participação social por meio da música e da aprendizagem de língua inglesa em um contexto de vulnerabilidade social**. Londrina, 2016. 149f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

LEFFA, V. J. O ensino de LE no contexto nacional. **Contexturas**, APLIESP, n. 4, p. 13-24, 1999.

LIMA, A. P. S. **As asas da mudança: incertezas e desafios de uma professora em uma sala digital de língua inglesa**. 2013. 104f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem) – Instituto de Linguagens, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Cuiabá, 2013.

LIMA, G. S. M. A. **Can we “favelados” speak English? O programa de educação bilíngue em duas comunidades do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2021, 160f. Dissertação (Mestrado em Letras), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

LIMA, L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOPES, A. C. Teorias Pós-Críticas, Política e Currículo. **Educação Sociedade e Culturas**, n. 39, p. 7-23, 2013a.

LOPES, C. F. **Conflitos discursivos em torno do Programa Rio Criança Global e o ensino de Espanhol como Língua Estrangeira no município do Ri de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017, 152f. Dissertação (Mestrado em Letras Neolatinas). Faculdade de Letras, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

LOPES, L. M. **Leituras de professores de inglês em formação por meio de atividade embasada no letramento crítico**. Londrina, 2013. 105f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem). Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Londrina, 2013b.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v.19, n.65, jul./dez. 2014.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G.; BAUER, M.; ROJAS, C.; JOBIM, R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 395-413, mar./abr. 2021.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 83, p. 21-41, 2017.

LUCENA, M. I. P.; TORRES, A, C. G. Ideologia monolíngue, mercantilização e instrumentalização da Língua Inglesa na alteração da LDB em 2017 e em anúncios publicitários de cursos livres. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 635-654, 2019.

MACEDO, E. Currículo: política, cultura e poder. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 98-113, jul./dez. 2006.

MAGIOLO, G. M. **Sequência didática do gênero história infantil: educação linguística em língua inglesa na infância e sensibilização às diferenças**. Londrina, 2021, 245f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem). Centro de Letras e Ciência Humanas, Universidade Estadual de Londrina, 2021.

MARIANI, D.; YUKARI, D.; TAKAHASHI, F.; SALDAÑA, P. Inglês no Enem é obstáculo entre aluno de escola pública e a faculdade. **Folha de São Paulo**, ano 101, n. 33.569, 28 de fevereiro de 2021.

MARINI, E. A expansão das escolas bilíngues no Brasil. **Revista Educação**, n. 251, 6 de agosto de 2018.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MARQUES, F. Experiência encerrada: o programa de intercâmbio Ciência sem Fronteiras, que gastou R\$ 13,2 bilhões, a maior parte com bolsas de Graduação no exterior, deixa de existir. **Revista Fapesp**, n. 256, p. 2-9, 2017.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 5, n. 2, Apr. 1995, p. 145-174

MAY, P. Can cooperation be mandated? Implementing intergovernmental environmental management in New South Wales and New Zealand. **Publius: the Journal of Federalism**, v. 25, n. 1, p. 89-114, 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006

MELLO, J. Introdução. In: MELLO, J. *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 9-19.

MOITA LOPES, L. P. **Oficina de Linguística Aplicada: a natureza social e educacional dos processos de ensino / aprendizagem de línguas**. Campinas: Mercado de Letras, 1996.

MOITA LOPES, L. P. Inglês e globalização em uma epistemologia de fronteira: ideologia linguística para tempos híbridos. **DELTA**, v. 24, n. 2, p. 309-340, 2008.

MONTEIRO, M. N. **“Professora, você fala/ensina inglês americano ou britânico?” Desestabilizando visões essencialistas sobre a “língua inglesa” através da elaboração e análise de uma unidade didática sob uma perspectiva glocal**. 2019. 136f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Linguística Aplicada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

NASCIMENTO, S. B. **Crenças de uma professora de inglês no contexto do Programa Rio Criança Global**. Niterói, 2016, 106f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem), Instituto de Letras, Universidade Federal Fluminense, 2016.

NASCIMENTO COCK, J. C. A. **Quem conduz e para onde vai o Pibid? Arranjos de implementação e modelos formativos de professores: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior**. 2022. 332f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2022.

NOGUEIRA, M. A. A Sociologia da Educação no imediato Pós-Guerra: orientações teórico-metodológicas. **Caderno de Ciências Sociais**, v. 4, n. 6, p. 43-66, 1995.

NOGUEIRA, M. A.; RESENDE, T.; RAMOS, V. C. C. **Educação, pobreza e desigualdades**. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019 (Informe de pesquisa).

NUNES, C. O “velho” e “bom” ensino secundário: momentos decisivos. **Revista Brasileira de Educação**, n.14, p.35-60, 2000.

OBSERVATÓRIO PARA O ENSINO DA LÍNGUA INGLESA. **Professoras e Professores de Inglês no Brasil: Retratos de uma Profissão a partir do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior**. São Paulo: British Council, 2021. Disponível em: <www.inglesnasescolas.org>. Acesso em: 06 jan. 2023.

OBSERVATÓRIO PARA O ENSINO DA LÍNGUA INGLESA. **Políticas de Formação Docente: Caminhos para a Área de Língua Inglesa**. São Paulo: British Council, 2022. Disponível em: <www.inglesnasescolas.org>. Acesso em: 06 jan. 2023.

OLIVEIRA, J. R.; BUENO, I. Proficiência em inglês na América Latina: enfrentando desigualdades. **Rev. EntreLínguas**, v. 7, n. 00, p. 1-19, 2021.

OLIVEIRA, L. E.; CARDOSO, J. E. J. Considerações sobre o ensino de línguas no Brasil: da instituição do método direto à primeira versão da LDB. **Revista HELB - História do Ensino de Línguas no Brasil**, v. 3, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-3-no-3-12009/109-consideracoes-sobre-o-ensino-de-linguas-no-brasil-da-instituicao-do-metodo-direto-a-primeira-versao-da-ldb>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

OLIVEIRA, N. S. **“Para inglês ver?” Análise linguístico-discursiva sobre o ensino de Língua Inglesa nas escolas municipais no âmbito do Programa Rio Criança Global (SME/RJ)**. Niterói, 2017, 112f. Dissertação (Mestrado em

Estudos da Linguagem), Instituto de Letras, Universidade Federal Fluminense, 2017.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, jan./fev./mar./abr. 2005

PADINHA, T. A. **Bilinguismo no ensino infantil privado: tendências e impactos na dinâmica das escolas e no perfil dos professores**. Rio de Janeiro, 2019, 74f. Dissertação (Mestrado Executivo Profissional em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

PAIVA, V. L. M. O. A LDB e a legislação vigente sobre o ensino e a formação de professor de língua inglesa. In: STEVENS, C.; CUNHA, M. **Caminhos e colheita: Ensino e Pesquisa na área de inglês no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

PARSONS, T. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1999.

PEDROSA, A. B. R. O combate à desigualdade linguística no curso de Letras- Inglês: um relato da extensão universitária. **Interagir: Pensando a extensão**, n. 26, p. 68-72, jul./dez. 2018.

PENNYCOOK, A. Uma linguística aplicada transgressiva. In: MOITA LOPES, L. P. (org.) **Por uma linguística aplicada indisciplinar**. São Paulo: Parábola, 2006, p. 67-83.

PEREIRA, L. **A escola numa área metropolitana**. São Paulo: Pioneira, 1967.

PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 74, p. 35-58, 2008.

PIRES, R. R. C. (Org.) **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C. Prefácio. In: MELLO, J. *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 7-8.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**. Berkeley: University of California Press, 1973.

QUEVEDO-CAMARGO, G. Breve história do construto proficiência em línguas. **Em Aberto**, v. 32, n. 104, p. 27-44, jan./abr. 2019.

QUEVEDO-CAMARGO, G.; SILVA, G. O inglês na educação básica brasileira: sabemos sobre ontem; e quanto ao amanhã? **Ensino e Tecnologia em Revista**, v. 1, n. 2, p. 258-271, jul./dez. 2017.

RAMOS, K. V. **Desafios políticos ao currículo de inglês em uma perspectiva decolonial: um estudo no Pré-Vestibular Comunitário Saber para Mudar em 2014 e 2015**. São Gonçalo, 2018. 181f. Dissertação (Mestrado em Educação) –

Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, V. M. **Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo**. São Paulo, 2012. 489f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2012.

RIBEIRO, V. M. Justiça como equidade na escola, igualdade de base, currículo e avaliação externa. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 63-78, jun. 2013.

RIBEIRO, V. M. Igualdade de base: fundamentos de um princípio de justiça para políticas de educação básica. II Jornada de Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos em Política Educativa, 2014, Curitiba. **Anais da II Jornada de Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos em Política Educativa**, 2014, p. 1-30

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. Equidade e Desigualdade Escolar em um Recorte da Produção Acadêmica da Sociologia da Educação sobre Políticas Educacionais no Brasil (2006-2017). **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 9, fev. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto-Lei nº 4.244**, de 9 de abril de 1942. Exposição de Motivos da Reforma Capanema. Rio de Janeiro, 1942.

RIO DE JANEIRO. **Multieducação – Temas em Debate**. O ensino de Línguas Estrangeiras. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/sme/downloads/multieducao/linguasEstrangeiras.pdf>> Acesso em: 07 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 31.187, de 06 de outubro de 2009**. Cria o Programa Rio Criança Global no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/649#/p:5/e:649?find=programa%20rio%20crian%C3%A7a%20global>> Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012**. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6616925/4178940/planejamento_estrategico_site_01.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Edital SMA nº 21 de 08 de março de 2010**. Regulamenta o concurso público para provimento no cargo de Professor I - Inglês. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://arquivos.qconcursos.com/regulamento/arquivo/11722/prefeitura_de_rio_de_janeiro_rj_2010_professor_ingles-edital.pdf?_ga=2.74778386.1622504869.1614801819-1305621668.1614801819>. Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 33.372 de 28 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a regulamentação a concessão do benefício financeiro para custeio de curso de inglês a título de auxílio educação e dá outras providências de 31 jan. 2011. Edição 1, Ano XXV. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/501#/p:3/e:501?find=benef%C3%ADcio>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Orientações Curriculares Revisitadas 2012: Língua Inglesa.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4246634/4104951/OCs_Ingles_versaofinal_jan_2.0.1.2..pdf> Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Edital SME Nº 7, de 01 de novembro de 2012.** Regulamenta o processo de seleção e remoção ex-ofício de professores para o Programa Experimental de Escolas Bilíngues – Língua Portuguesa e Língua Inglesa. Rio de Janeiro, 2012.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016.** Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf> Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Edital SMA nº 97 de 01 de abril de 2013.** Regulamenta o concurso público para provimento no cargo de PEF-Inglês. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.acheconcursos.com.br/imagens/anexo/29807/edital-ingles.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Edital SMA nº 327 de 10 de novembro de 2016.** Regulamenta o concurso público para provimento no cargo de PEF - Inglês. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6540451/4175458/EDITALSMAN327_PEFINGLES2016.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

ROSENTHAL, R. A; JACOBSON, L. **Pgymalion in the Classroom: Teacher expectations and pupil's intellectual development.** New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1968.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: HILL, M. (ed.). **The policy process: a reader.** New York: Harvester/Wheatsheaf, 1993. p. 266-296.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation. **Policy Analysis**, v. 5, n. 4, p. 481-504, 1979.

SANDEL. M. J. **Justiça: O que é fazer a coisa certa.** 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, G. N. **E a história não acabou...: a representação da identidade de classe social no livro didático de língua inglesa.** 2016, 164f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada), Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SANTOS, G. N. **Racismo Linguístico: os subterrâneos da linguagem e do racismo.** Belo Horizonte: Letramento, 2019.

SANTOS, M. S. **A construção de identidades no livro didático de língua estrangeira: uma perspectiva crítica.** 2013, 239f. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada). Universidade de Brasília, Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução, Brasília, 2013.

SANTOS, W. **Implementação de um projeto de ensino de inglês nas escolas da rede municipal do Rio de Janeiro: vozes e discursos em contraponto.** Rio de Janeiro, 2010. 226f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Departamento de Letras, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

SCHLATTER, M; GARCEZ, P. M. Línguas Adicionais (Espanhol e Inglês). In: Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Educação, Departamento Pedagógico.

(Org.). **Referências curriculares do Estado do Rio Grande do Sul: linguagens, códigos e suas tecnologias**. Porto Alegre: Secretaria de Estado da Educação, Departamento Pedagógico, 2009, v. 1, p. 127-172.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, W. M. R. (org.). **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SENE, R. A. R. **Identidades de raça, de gênero e de sexualidade nas aulas de língua inglesa na visão das/os estudantes**. Ponta Grossa, 2017, 201f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem), Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2017.

SILVA, H. E. **Retratos da EJA na linguística aplicada: indícios de (de)colonialidade em trabalhos acadêmicos no período de 2006-2017**. Anápolis, 2018, 106f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias). Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas, Universidade Estadual de Goiás, 2018.

SILVA, J. R. **Escola pública do agreste alagoano e a ideologia de gênero: o que o ensino de língua inglesa tem a ver com isso?** Maceió, 2019, 99f. Dissertação (Mestrado em Letras e Linguística). Faculdade de Letras, Universidade Federal de Alagoas, 2019.

SILVA, T. T. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SILVA JÚNIOR, A. F.; FERNANDEZ, I. G. M. Ausência da língua espanhola na Base Nacional Comum Curricular: quais implicações esperar In: In: GERHARDT, A. F. L. M.; AMORIM, M. A.(org.). **A BNCC e o ensino de línguas e literaturas**. Campinas: Pontes Editores, 2019., p. 181-208.

SIQUEIRA, D. S. P. Ensino de inglês como língua franca na escola pública: por uma crença no seu (bom) funcionamento. **Muitas vozes**. v.1, n.1, p.127-149, 2011.

SOARES, M. **Linguagem e escola: uma perspectiva social**. 17ª ed. São Paulo: Ática, 2014.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

STREVENS, P. **Teaching English as an International Language**. Oxford: Pergamon, 1980.

SZUNDY, P. T. C. A Base Nacional Comum Curricular e a lógica neoliberal: que língua(gens) são (des)legitimadas? In: In: GERHARDT, A. F. L. M.; AMORIM, M. A.(org.). **A BNCC e o ensino de línguas e literaturas**. Campinas: Pontes Editores, 2019. p. 121-151.

TAYLOR, C. A política do reconhecimento. In: TAYLOR, C. **Argumentos Filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TÍLIO, R. Atividades de leitura em livros didáticos de inglês: PCN, letramento crítico e o panorama atual. **RBLA**, v. 12, n. 4, p. 997-1024, 2012.

TÍLIO, R. A Base Nacional Comum Curricular e o contexto brasileiro. In: GERHARDT, A. F. L. M.; AMORIM, M. A.(org.). **A BNCC e o ensino de línguas e literaturas**. Campinas: Pontes Editores, 2019. p. 7-15.

TRUE, J. L; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.) **Theories of the policy process**. 2nd ed., Colorado: Westview Press, 2007, p. 155-187.

UR, P. **A Course in Language Teaching: Practice and Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

VALLE, I. R. **Sociologia da Educação: currículo e saberes escolares**. 2^a ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

VIEIRA, A. R. **Escolhas educacionais, distinção social e inserção profissional: percepção de pais de crianças de escolas e projetos bilíngues no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2019, 64f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

VITOR, A. D. M. A. **Educação Bilíngue: uma cartografia e as particularidades de um caso brasileiro**. Niterói, 2016, 144f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem), Instituto de Letras, Universidade Federal Fluminense, 2016.

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publishing, 2006. p. 151-166.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, M. F. D. (Ed.) **Knowledge and control: new directions for the sociology of education**. London: Collier Macmillan, 1971.

YOUNG, M. F. D. Curriculum theory and the problem of knowledge: a personal journey and an unfinished project. In: SHORT, E. C; WAKS, L. J. (Eds.) **Leaders in curriculum studies: intellectual self-portraits**. Rotterdam: Sense Publishers, 2009, p. 219-230.

YOUNG, M. F. D. Superando a crise na teoria do currículo: uma abordagem baseada no conhecimento. **Cadernos Cenpec**, v.3, n.2, p. 225-250, jun. 2013.

YOUNG, M. F. D. 50 anos do livro Knowledge and Control: New Directions for the Sociology of Education, entrevista com Michael Young. [Entrevista concedida a] Marcelo Pinheiro Cigales; Amurabi Pereira de Oliveira; Diego Greinert de Oliveira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, p. 1-7, 2021.

Apêndice

Roteiros das entrevistas semiestruturadas em tópicos

1. Técnico(a) ou Gestor(a) de políticas de ensino de língua inglesa – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-Rio)

- Formação pessoal, chegada à rede e ao cargo de gestão
- Mudança de visão enquanto professor(a) de escola e técnico(a)/gestor(a), caso aplicável

Sobre a rede e o ensino de língua inglesa

- Políticas anteriores à BNCC existentes na rede voltadas ao ensino/aprendizagem de língua inglesa, e seus arranjos de implementação: cenário até 2009 e Programa Rio Criança Global
- Chegada do Programa Rio Criança Global (contexto)
- Decisões relativas a: concurso público (recrutamento de novos professores); relações interinstitucionais para construção de capacidades (parcerias); estrutura de incentivos (material didático e formação continuada / capacitação); monitoramento da política (observação de aulas, avaliação, instrumentos normativos etc.)
- Oferta diferenciada no âmbito do Programa Bilíngue: critérios de seleção de docentes e discentes, critérios de seleção para as escolas que receberiam o Programa
- Processo de construção dos novos referenciais curriculares no âmbito da reforma
- Resistências, conflitos e dificuldades enfrentadas ao longo da implementação
- Percepção sobre resultados, avanços e limites do Programa
- Percepção sobre período subsequente (2017-2020): institucionalização do Programa na rede, mudanças na estrutura de incentivos, gestão do ensino de língua inglesa na rede e chegada da BNCC
- Percepção em relação à BNCC e à nova política para ensino de língua inglesa
- Percepção em relação ao público atendido pela rede e suas expectativas de aprendizagem de língua inglesa

2. Professor(a) de língua inglesa – escolas

- Formação pessoal e acadêmica, chegada à rede e à escola.

Sobre a escola

- Percepção sobre a escola, corpo docente e equipe gestora; o que mais caracteriza a escola em sua opinião
- Perfil dos alunos atendidos

- Barreiras e desafios enfrentados para desenvolver uma cultura de aprendizagem na escola, sobretudo de línguas estrangeiras

Ensino de Língua Inglesa

- Distribuição da disciplina nas diferentes séries (presença na grade curricular, carga horária etc.)
- Objetivos do ensino de inglês na escola
- Trabalho realizado com a língua inglesa na escola: habilidades desenvolvidas, temas abordados e progressão percebida
- Momentos de planejamento/formação
- Regime de trabalho (horas/semana, contrato/concurso, dedicação exclusiva etc.)
- Percepção sobre os alunos na disciplina (frequência, dedicação, expectativas, desempenho)
- Percepção sobre o Programa Rio Criança Global: concurso de admissão de novos professores; parceria estabelecida com a *Learning Factory*/Cultura Inglesa; material didático ofertado; formação continuada (encontros de capacitação realizados); monitoramento da política (observação de aulas, avaliação, instrumentos normativos etc.)
- Percepção sobre o Programa Bilíngue, caso o(a) docente atue no Programa: seleção dos professores, seleção das escolas, trabalho diferenciado desenvolvido no âmbito do Programa, relação com demais professores(as) generalistas
- Percepção sobre resultados, avanços e limites do Programa Rio Criança Global / Bilíngue
- Percepção sobre período subsequente (2017-2020): institucionalização do Programa na rede, mudanças na estrutura de incentivos, gestão do ensino de língua inglesa na rede e chegada da BNCC
- Percepção em relação à BNCC e à nova política para ensino de língua inglesa: novos materiais didáticos disponíveis (material produzido pela rede para anos iniciais e livros didáticos oferecidos pelo PNLD nos anos finais), encontros de capacitação e formação continuada, relação com o nível central

***Perguntas adicionais específicas para Professora Articuladora (PA)**

- Como a função de Professor(a) Articulador(a) foi criada
- Seleção da professora para assumir a função
- Atribuições da professora na função
- Desafios enfrentados na função e avanços conquistados