

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária

Samára Assunção Valles Jorge - UFG

Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R\$ 300,00. Assinatura individual anual: R\$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R\$ 50,00. Revista avulsa: R\$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
Science Library Index (Austrália)
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

Adolfo Ignacio Calderón (PUC-Campinas), Alzino Furtado de Mendonça (IFG/ALFA), Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches (UFRPE), Andréia Ferreira da Silva (UFCG), Ângela Cristina Alves Albino (UFPB), Benicé Corsetti (UNISINOS), Bernardete Angelina Gatti (FCC), Carina Elisabeth Maciel (UFMS), Carlos Roberto Massao Hayashi (UFSCAR), Celeida Maria Costa de Souza e Silva (UCDB), Cláudia Helena dos Santos Araújo (IFG), Cleiton de Oliveira (UNIMEP), Dalila Andrade de Oliveira (UFMG), Daniel Vieira da Silva (Unicentro), Denise Silva Araújo (UFG), Donald Bello de Souza (UERJ), Edilene da Rocha Guimarães (IFPE), Edna Cristina do Prado (UFAL), Elisângela Alves da Silva Scaff (UFGD), Geovana Reis (UFG), Graziela Zambão Abdian (UNESP), Jefferson Carriello do Carmo (UCDB), Joana Peixoto (IFG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Julvan Moreira de Oliveira (UFJF), Karine Nunes de Moraes (UFG), Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro Silva (UNB), Lúcia Maria de Assis (UFG), Magna França (UFRN), Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU), Maria Celi Chaves Vasconcelos (UCP), Maria de Fátima Cossio (UFPEL), Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS), Maria Estela Dal Pai Franco (UFRGS), Maria José Pires Barros Cardozo (UFMA), Maria Margarida Machado (UFG), Marlene Barbosa de Freitas Reis (UEG), Marlúcia Menezes de Paiva (UFRN), Miguel Henrique Russo (UNICID), Nancy Nonato de Lima Alves (UFG), Patrícia Maria Uchôa Simões (UFRPE), Regina Tereza Cestari de Oliveira (UFMS), Roberto da Silva (USP), Rosângela Fritsch (UNISINOS), Rosângela Gavioli Prieto (USP), Rubens Luiz Rodrigues (UFJF), Simone de Fátima Flach (UFSCar), Sonia Maria Portella Kruppa (USP), Suely Ferreira (UFG), Valdivina Alves Ferreira (UCDB), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS), Yara Fonseca de Oliveira e Silva (UEG).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira

Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira

Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro

Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira

Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2017 - V.33, n.2 (mai./ago. 2017).

Quadrimestral.

ISSN versão impressa 1678-166X.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.

Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.

Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

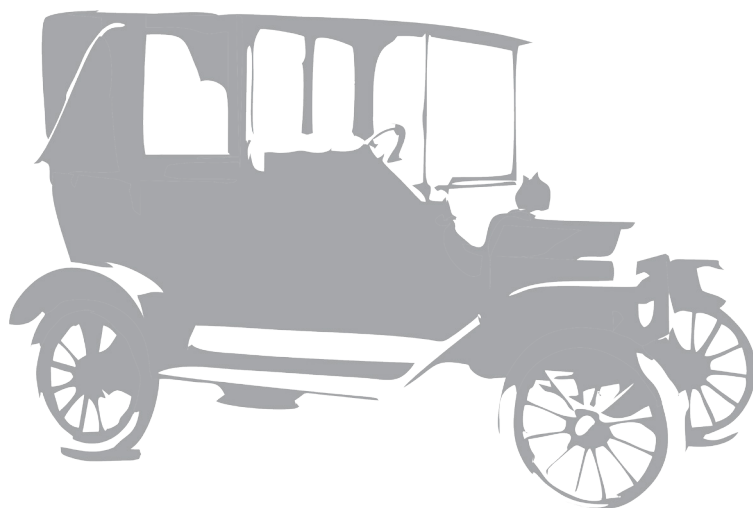
CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.33 • n.2 • p. 267 - 497 • mai./ago. 2017



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reenviar o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo R. de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilnéia E. Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal	João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Wanda Mara Meguins, Amapá
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, Coordenador, Mato Grosso	Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará
Paulo Eduardo dos Santos, Vice-Coordenador, Mato Grosso	
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas	
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas	
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia	
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia	
Francisco Eudáasio da Silva, Diretor, Ceará	
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará	
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão	
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão	
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba	
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí	
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí	
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte	
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	
Rosilene Lagares, Coordenadora, Tocantins	
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins	

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre

Região Sudeste

Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abadian, Diretora, São Paulo
Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Maria de Fátima Cossio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,

Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

-
- O desmonte do Estado brasileiro em um cenário de instabilidade e crise** **275**
LÚCIA MARIA DE ASSIS E DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA

ARTIGOS

-
- A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas** **287**
Research on the Education Policy discipline in Brazil: situation and perspectives
La investigación sobre la asignatura Política Educacional en Brasil: situación y perspectivas
JEFFERSON MAINARDES, SILVANA STREMEL E GREGORY LUIS ROLIM ROSA

-
- Hierarquias democráticas e direito à aprendizagem corporativa** **309**
Democratic hierarchies and right to corporate learning
Jerarquías democráticas y el derecho al aprendizaje corporativo
ANDRÉ ANTUNES MARTINS

-
- Base Curricular Nacional: reflexões sobre autonomia escolar e o Projeto Político-Pedagógico** **323**
National Curricular Base: reflections on school autonomy and the Political-Pedagogical Project
Currículo Nacional Base Común: reflexiones sobre la autonomía de las escuelas y el Proyecto Político Pedagógico
RITA DE KÁSSIA CÂNDIDO E JOÃO AUGUSTO GENTILINI

-
- O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a união** **337**
The Plan of Articulated Actions and the collaboration regime: unfulfilled promises of fortifying the relations of collaboration between the counties and the federal union
El Plan de Acciones Articuladas y el régimen de colaboración: promesas no cumplidas para fortalecer las relaciones de colaboración entre los municipios y la unión
LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA

-
- Relações entre Estado e empresários no PDE/PAR: algumas contradições na política educacional brasileira** **355**
Relations between the State and entrepreneurs in PDE/PAR: some contradictions in the brazilian educational policy
Relaciones entre el Estado y los empresarios de la PDE/PAR: algunas contradicciones en la política educativa brasileña
ALEXANDRE JOSÉ ROSSI, LIANE MARIA BERNARDI E LUCIA HUGO UCZAK

Relações colaborativas entre a união e as municipalidades: faces de uma política em ação	377
Collaborative relations between the union and the municipalities: faces of a policy in action <i>Relaciones de colaboración entre la unión y los municipios: etapas de una política en acción</i> CLECIANA ALVES DE ARRUDA E ANA LÚCIA FELIX DOS SANTOS	
Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste	399
Enem: an analysis of the effect of educational public policies in Alagoas and the comparison of the ranking result with other states of the Northeast <i>Enem: un análisis del efecto de las políticas públicas educativas en Alagoas y la comparación del resultado de la clasificación con los otros estados del Nordeste</i> DANIEL CABRAL DE ALMEIDA, VICTOR HUGO LESSA PIERRE, CARLOS EUGÊNIO SILVA DA COSTA, LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA E IBSEN MATEUS BITTENCOURT SANTANA PINTO	
Políticas de inclusão escolar: um estudo sobre a classe hospitalar no Brasil	421
School inclusion policies: a study about the hospital class in Brazil <i>Políticas de inclusión escolar: un estudio sobre la clase hospitalaria en Brasil</i> RICARDO ANTONIO GONÇALVES TEIXEIRA, UYARA SOARES CAVALCANTI TEIXEIRA, ÁRIO JOSÉ DE SOUZA E PEDRO PAULO PEREIRA RAMOS	
Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural	449
Policy analysis as methodology in the study on the rural school transportation <i>Análisis de política como metodología en estudio del transporte escolar rural</i> CALINCA JORDÂNIA PERGHER E NALÚ FARENZENA	
O acesso à educação superior na Universidade Federal da Grande Dourados: trajetória de estudantes ingressantes entre 2006-2009	467
Access to higher education in the Federal University of Grande Dourados: trajectory of incoming students between 2006-2009 <i>El acceso a la educación superior en la Universidad Federal de la Grande Dourados: trayectoria de los alumnos ingresantes entre 2006-2009</i> JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR E GISELLE CRISTINA MARTINS REAL	

O desmonte do Estado brasileiro em um cenário de instabilidade e crise

Abrimos a apresentação deste número da RBPAE em um momento de crise política aguda no cenário nacional, marcado pelas grandes repercussões e desdobramentos do golpe de Estado levado a cabo em 2016, desencadeado em junho de 2013, com os grandes protestos nas ruas, que se intitulavam “apartidários” e apresentavam uma pauta difusa. A esse respeito, Chauí (2017) adverte que, quando um movimento assume a ideia de que “Meu partido é meu país”, está assumindo uma postura própria do nazismo, nascido na luta contra a socialdemocracia, sobretudo “quando o nazismo se opõe à República de Weimar e leva a pensar que os partidos políticos roubam ou tomam para si as ações políticas que caberiam exclusivamente ao governante” (CHAUÍ, 2017, p. 2). Ainda segundo a autora, nesse cenário, “o governante aparece como o chefe e é dele que deve emanar, transcendentemente, toda a decisão política. Desse ponto de vista, se os partidos políticos usurpam uma função que não é deles, é preciso eliminá-los” (*Idem*).

Sob o argumento do “combate à corrupção” e utilizando um discurso contra a “política” e os “políticos”, os grandes meios de comunicação passaram a produzir e a acirrar a polarização entre os que queriam manter o governo eleito pelo voto, representado pela presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, e aqueles que se mobilizaram para destituí-lo, representado pelo candidato derrotado nas eleições e presidente nacional do PSDB, o senador Aécio Neves, afastado do cargo em junho de 2017 após ser flagrado cometendo crimes de corrupção e obstrução da Justiça.

O movimento iniciado em 2013 e seus desdobramentos acabaram por contribuir para desabar a popularidade da presidenta Dilma Rousseff, e, embora ela tenha conseguido reeleger-se em 2014, seus oponentes, derrotados nas urnas, passaram a obstruir, no âmbito do Congresso Nacional, a maior parte das pautas propostas pelo seu governo. Esse cenário, aliado às repercussões, no Brasil, da crise econômica global, marcou a inversão da onda de otimismo que vivia o país até 2012. Nesse contexto, de acordo com Silva e Lima (2016),

Alguns agentes políticos-econômicos-midiáticos visualizaram nas fendas abertas pelas manifestações orquestradas pela direita [que não aceitou a derrota nas urnas] uma oportunidade ímpar para fazer avançar seus intentos de assumir o controle sobre o poder político central. Lembremos que no final de 2014, mesmo com a vitória eleitoral (apertada) da presidente Dilma, a disputa não cessou. Assim, o pacto de se aceitar os resultados das urnas como forma de resolução dos grandes impasses políticos já não era mais suficiente para o apaziguamento político das forças contraditórias. A disputa deixa então a esfera eleitoral e adentra por caminhos imprevistos (p. 2).

Nesse contexto, mesmo adotando medidas econômicas impopulares que contrariavam seu Plano de Governo, os setores formados pelo empresariado e banqueiros não ficaram satisfeitos e passaram a propagar a tese de que o grande empecilho para a retomada do crescimento econômico do país era a presidenta Dilma Rousseff, sendo seu afastamento essencial para que o Brasil pudesse sair da crise.

Para agravar ainda mais o complexo quadro político, no dia 17 de março de 2014 foi deflagrada a “operação Lava Jato” pela Polícia Federal, que passou a protagonizar a cena político-policial nos grandes meios de comunicação. O objetivo inicial desta operação era investigar a ação ilegal de doleiros que praticavam crimes contra o sistema financeiro nacional. Entretanto, aos poucos as investigações foram se desdobrando e atingindo diversos políticos e empresários importantes na arena política e econômica nacional, levando à prisão alguns empresários, ex-governadores, ex-ministros e parlamentares.

Numa combinação de baixa popularidade da presidenta Dilma, falta de credibilidade política do legislativo e os desdobramentos da operação Lava Jato abriu-se o caminho para que o poder judiciário assumisse o protagonismo político e, aliado aos setores econômicos e midiáticos, passou a exercer o controle sobre o país. Exemplo de união de forças entre políticos da oposição ao governo, empresários financiadores de campanhas eleitorais e grande mídia foi a autorização do prosseguimento do pedido de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em dezembro de 2015, pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, atualmente um dos presos da operação Lava Jato. No final de agosto de 2016, o Senado Federal aprovou a perda do mandato da presidenta Dilma, alegando que ela havia cometido crime de responsabilidade fiscal, assim como editado decretos de abertura de crédito ilegalmente, sem a autorização do Congresso.

O que causou grande estranheza nesse processo de *impeachment* é que o expediente usado pela presidenta Dilma foi recorrente em governos anteriores, à época considerada medida necessária à governabilidade. A posse do vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro

(PMDB), significou o rompimento da aliança entre o PMDB e o Partido dos Trabalhadores (PT), que fora importante para garantir a “governabilidade” do governo de Dilma Rousseff em seu primeiro mandato (2011-2014), bem como para possibilitar sua reeleição. Contraditoriamente o vice assumiu o governo sobre a sustentação da base política derrotada nas eleições de 2014, ou seja, dos políticos “expoentes” do PSDB e partidos aliados. Esse arranjo mostrou com muita clareza a natureza “golpista” do processo de *impeachment*, levando ao Planalto um projeto de governo que havia sido derrotado nas urnas, baseado na retirada de investimentos públicos em políticas sociais.

Para Chauí(2017), esse movimento contrário à social democracia e que contesta o papel do Estado no equilíbrio de forças entre o capital e o trabalho emergiu porque apesar

Dos percalços éticos, políticos e econômicos das duas últimas décadas, o país tenta entrar na Modernidade, que exige necessariamente inclusão social. Essa mesma inclusão, no entanto, desperta resistência. Se os auxílios financeiros para inserção econômica, distribuídos por países como Alemanha e França às populações mais pobres, são considerados por lá sinais de desenvolvimento, o Bolsa Família, no Brasil, é chamado de assistencialismo e de estratégia eleitoreira. Se a ação do Estado no controle do mercado é vista como necessária em outras partes do mundo, aqui ela é chamada de “ameaça comunista” e de inchaço da máquina pública (p. 3).

Essa tese de Chauí pode ser comprovada ao se observarem as medidas adotadas pelo novo governo, alinhado aos princípios econômicos do Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, representado pelos grandes empresários da indústria, do agronegócio e dos meios de comunicação. A esse respeito Chauí afirma que

A situação é gravíssima, não por causa daquilo que a mídia apresenta como sendo a falência do governo, mas pelo movimento conservador reacionário, de extrema direita e protofascista que está tomando conta da pauta política. Quando examinamos os pontos da pauta política discutidos de outubro de 2015 até agora, vemos o poder dos grupos dos “3B”: o boi, a bala e a Bíblia (*Idem*, p.5).

Para a autora, trata-se de uma verdadeira regressão sociopolítica, apresentando uma pauta regressiva, antidemocrática, de violação de todos os direitos conquistados ao longo dos últimos quinze anos; afirma que

O fundo reacionário protofascista que existe no Brasil e que é alimentado pela classe média urbana brasileira veio à tona e pegou as esquerdas completamente desprevenidas. As esquerdas tinham pautas como o antineoliberalismo, voltadas aos problemas da democracia e do socialismo, e foi pega completamente despreparada por uma onda de extrema direita que repôs para o Brasil os tópicos que estiveram

em vigência no início dos anos 1960. É um golpe para reverter o processo de consolidação dos direitos sociais obtidos nos últimos anos e sustentada pela pauta “boi, bala e Bíblia”. Aliás, a atuação de grupos religiosos é muito preocupante e vai além de uma questão propriamente política, porque, apesar de se manifestar na representação política, ela é uma questão socioeconômica: é a maneira como as igrejas evangélicas interiorizaram e reformularam a concepção neoliberal (*idem*, p.7).

Essa guinada à direita pode ser nitidamente observada pelo grande destaque dado às pautas que visam a desfazer no Congresso toda uma trajetória de valorização dos movimentos sociais e das entidades que representam as minorias sociais, grupos historicamente excluídos como indígenas, quilombolas, LGBTQTT¹, coletivo de mulheres, trabalhadores do campo, MST², etc. Além disso erigiu-se também uma verdadeira batalha no Congresso Nacional pela retirada dos direitos sociais, inicialmente com a aprovação da EC 95, de 16 de dezembro de 2016, que congela as despesas primárias do Poder Executivo e libera o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, bem como seus desdobramentos, que atualmente tramitam a passos rápidos: a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência.

Em meio a um cenário repleto de incertezas e pressões sociais pelas “Diretas Já” como solução política que reorganize as instituições brasileiras, mais um escândalo de grandes proporções causa tumulto no Palácio do Planalto: por meio de um acordo de delação premiada, executivos de uma grande empresa envolvidos no esquema de propinas a parlamentares e financiadores de campanhas eleitorais entregaram gravações de áudios que comprovam o envolvimento do presidente da república em esquemas criminosos. Além de incriminar o presidente Michel Temer, a delação também envolveu o senador Aécio Neves, até então presidente do PSDB, que, após a divulgação do material pela mídia, perdeu o comando do seu partido e foi afastado pela Justiça das suas funções de senador. Ambos são acusados pela Justiça de terem sido coniventes com a corrupção e de obstruir a justiça.

Segundo Silva e Lima (2016), “diante deste cenário de crise aguda das instituições políticas, parte das elites políticas, econômicas e midiáticas se esforçam para encontrar alguma saída para a crise” (p. 3). Neste momento, junho de 2017, há um esforço por parte de vários setores da mídia e da sociedade civil organizada pela saída de Temer, que poderia dar-se por meio de uma das três principais possibilidades: a renúncia (à qual ele já se manifestou contrário, inclusive por implicar perda do foro privilegiado, o que poderia levá-lo à prisão pelo crime de obstrução de justiça); a cassação pela Justiça da chapa Dilma-Temer

1 Sigla do movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

2 Movimento dos Sem Terra.

pelo Supremo Tribunal Eleitoral, a pedido do PSDB, acusando a referida chapa de abuso de poder político e econômico para se reeleger (em julgamento ocorrido em junho de 2017 o STE, por 4 votos a 3, considerou improcedente a acusação). E, por fim, a terceira possibilidade seria um processo de *impeachment*, como o já encaminhado à Câmara dos Deputados pela Ordem dos Advogados do Brasil. Nesse caso, o presidente da Câmara teria que acolher o pedido e colocá-lo em pauta para apreciação e votação, algo pouco provável considerando que são os mesmos parlamentares que votaram pelo afastamento da presidenta Dilma em um grande acordo para empossar o vice e colocar em curso a agenda de reformas.

Insistindo em permanecer na presidência, mesmo sendo investigado por crimes comprovados e amargando uma impopularidade histórica, Temer se transformou num verdadeiro “cadáver político”. Em caso de vacância no cargo, a Constituição Federal prevê uma eleição indireta para um mandato tampão até que se façam novas eleições, previstas para o fim de 2018. Entretanto, com tantos políticos envolvidos com esquemas de corrupção, cresce e ganha força o movimento pelas “eleições diretas já”, como única forma de retomar o processo democrático e devolver a normalidade política e institucional ao Estado brasileiro.

Enquanto isso, o governo Temer segue atuando contra a democracia e promovendo retrocessos políticos próprios de estado de exceção, como, por exemplo, a publicação de um decreto autorizando o uso das Forças Armadas no Distrito Federal, em nome da defesa da ordem, entre os dias 24 e 31 de maio, após a capital ter se tornado palco de uma histórica manifestação popular pedindo sua saída, contra as reformas trabalhista e da previdência e contra o corte dos gastos públicos na área social.

A esse respeito, mais uma vez recorremos a Chauí (2017), que propõe como “chave de leitura” do Brasil a ideia de que a sociedade brasileira é autoritária e violenta. Em sua obra *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*, a autora

Contraria a imagem de uma cultura nacional pretensamente formada pelo acolhimento recíproco e pela cordialidade, revelando estruturas enraizadas de hierarquização e de sedução pela autoridade. Não se trata, porém, de considerar os brasileiros como individualmente violentos. Trata-se de esclarecer as estruturas históricas que produzem uma vida social em que o espaço público e republicano é minguado, transferindo-se ao Estado o papel de sujeito da cidadania e reproduzindo-se, no cotidiano, relações de poder (2017, p. 8).

Podemos afirmar que essa chave de leitura permanece extremamente atual para analisar o momento vivido pelo Brasil. Apesar dos percalços éticos, políticos e econômicos das duas últimas décadas, o Brasil vinha tentando entrar

na Modernidade por meio da inclusão social, pauta que, após o golpe de Estado de 2016, deu lugar ao desmonte das políticas sociais em nome dos ajustes exigidos pelo “mercado” e seus porta-vozes jurídicos, midiáticos e parlamentares.

Diante deste cenário, a Rbpae e a Anpae engrossam as fileiras das entidades educacionais que apoiam o restabelecimento da democracia, e lutam por ela, por meio da convocação de eleições gerais, única saída para a grave crise política e econômica que agride de maneira incontestada a vida dos brasileiros. Além disso, somente com o restabelecimento do Estado democrático será possível restabelecer também as políticas educacionais propostas no Plano Nacional de Educação, o PNE 2014-2024, construído a partir da mobilização do Fórum Nacional de Educação (FNE) nas Conferências Nacionais de Educação (Conaes 2010 e 2014), duramente esvaziados com as medidas de congelamento dos recursos destinados ao Poder Executivo por 20 anos e desmonte do FNE pelo atual ministro da Educação.

É nesse cenário de incertezas no campo das políticas educacionais que passamos a apresentar os artigos que compõem este número da revista, certas de que a produção e a divulgação dos conhecimentos produzidos nas universidades são instrumentos fundamentais na luta constante em defesa da educação pública e de qualidade socialmente referenciada. Esperamos lograr êxito no árduo campo de batalhas em defesa do ensino público em todos os níveis e modalidades, ao tempo em que, no atual governo, só se conjugam os verbos “privatizar”, “terceirizar” e “enxugar”.

O artigo que abre esta coletânea é escrito por Jefferson Mainardes, Silvana Stremel e Gregory Luis Rolim Rosa, intitulado *A pesquisa sobre a disciplina política educacional no Brasil: situação e perspectivas*, que têm como objetivo analisar a situação da pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil nos Cursos de Pedagogia e outras Licenciaturas. Realizada no âmbito da *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, a ReLePe, cujo foco é ampliar as discussões de natureza teórico-epistemológica da pesquisa em política educacional, partiu da constatação de que se trata de um campo abrangente, recente, em expansão e em construção, com diversas questões teórico-metodológicas e epistemológicas a serem aprofundadas, especialmente no contexto da América Latina. O artigo apresenta um breve histórico da disciplina no contexto da emergência e desenvolvimento da política educacional como campo acadêmico no Brasil, seguido de uma síntese dos trabalhos de pesquisa sobre o tema. Por fim, concluem os autores que há diversos aspectos a serem explorados nesse campo, sobretudo os aspectos históricos da disciplina nos cursos de formação de professores, política educacional e realidade latino-americana; ensino de política educacional e a formação de pesquisadores para esse campo.

O artigo seguinte, intitulado *Hierarquias democráticas e direito à aprendizagem corporativa*, de autoria de André Antunes Martins, apresenta um estudo das composições de força como constituidoras da(s) realidade(s), valendo-nos dos argumentos deleuzianos. Considera as possibilidades de insubmissão das hierarquias democráticas (linhas/força ativa) e do controle/centralização das hierarquias gerenciais (pontos/força reativa), sobretudo, no que tange às propostas de gestão e aprendizagem das corporações financeiras. O autor elege como questão principal a perspectiva de que não se trata de superação de hierarquias, como comumente poderíamos supor, mas de provocar outras formas organizativas.

O próximo artigo, escrito por Rita de Cássia Cândido e João Augusto Gentilini intitula-se *Base Curricular Nacional: Reflexões sobre autonomia escolar e o Projeto Político-Pedagógico* trata de um tema atual e relevante para a educação brasileira, que é a Base Nacional Curricular Comum (BNCC). Destacam que este documento consiste em objeto de muitas disputas no que tange à autonomia escolar na construção do Projeto Pedagógico. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, os autores questionam as pretensões da BNCC na definição dos currículos e alertam para o perigo de uma “superlotação no tempo escolar, onde os professores e direção tenham que correr o tempo todo atrás de uma demanda, obrigatória, esquecendo-se daquilo que é próprio da realidade local”.

O quarto artigo intitulado *O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a união*, escrito por Luís Gustavo Alexandre da Silva analisa as limitações do Plano de Ações Articuladas (PAR) no cumprimento do propósito de fortalecer as relações de colaboração entre os municípios e a união. A pesquisa utiliza como metodologia a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas. O autor conclui que, ao priorizar a racionalidade técnica como elemento articulador do projeto educativo, o PAR não consegue operacionalizar seus objetivos a contento porque não possui as condições estruturais e políticas para se efetivar. Situação que expõe a ausência de um amplo e consistente acordo político na sociedade brasileira, referente à perspectiva de educação, de sociedade e de planejamento que deve sustentar a organização do sistema educacional brasileiro. Os resultados mostram também os limites dessa proposição em razão do grau de precariedade dos sistemas municipais de educação e da perspectiva de planejamento submetida aos princípios da descentralização e dos parâmetros da nova gestão pública.

O texto que segue, escrito por Alexandre José Rossi, Liane Maria Bernardi e Lucia Hugo Uczak, intitulado *Relações entre Estado e empresários no PDE/PAR*: algumas contradições na política educacional brasileira, também aborda a política

de planos e apresenta discussões sobre como o setor privado mercantil influencia as políticas educacionais brasileiras e expõem as relações do Movimento Todos pela Educação com as políticas públicas educacionais. Os autores mostram as influências da classe empresarial na criação de políticas no setor público ao mesmo tempo em que também é cliente do Estado, ofertando tecnologias educacionais. Nesse contexto, o Estado se articula em torno de consensos de propostas educacionais junto ao governo federal, naturalizando a incorporação da associação entre o público e o privado.

O artigo que vem a seguir, intitulado *Relações colaborativas entre a União e as municipalidades: faces de uma política em ação*, escrito por Cleciana Alves de Arruda e Ana Lúcia Félix dos Santos, apresenta resultados de uma pesquisa que analisou os limites e as possibilidades para a materialização do regime de colaboração entre municípios do Agreste de Pernambuco e a União, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR). O estudo amparou-se na avaliação de políticas públicas e os dados foram coletados em documentos e entrevistas realizadas com sujeitos envolvidos na implementação do PAR. As autoras concluíram que a colaboração analisada refletiu a indução de ações pela União, mas também apresentou indícios de contribuição para fortalecimento da autonomia e da gestão educacional local.

O próximo artigo é de autoria de Daniel Cabral de Almeida, Victor Hugo Lessa Pierre, Carlos Eugênio Silva da Costa, Luciana Peixoto Santa Rita e Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto e intitula-se *ENEM: Uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste* e analisa os resultados de Alagoas no *ranking* do Exame Nacional do Ensino Médio entre 2013 e 2015, comparando-os com os demais estados do Nordeste. Por meio de uma abordagem de pesquisa quali-quantitativa, o trabalho identificou as especificidades que contribuem para a conquista das melhores notas e a aplicação das políticas públicas educacionais em Alagoas. O estudo revelou que as escolas da Bahia e de Pernambuco detêm os melhores resultados do Nordeste e que o nível socioeconômico tem grande influência nos resultados das escolas. Observou-se ainda que o indicador de formação docente não é determinante chave na elevação das notas no exame e que o *ranking* é inadequado para indicar aos pais a qualidade da escola.

A seguir apresentamos o artigo intitulado *Políticas de inclusão escolar: um estudo sobre a classe hospitalar no Brasil*, de autoria de Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira, Uyara Soares Cavalcanti Teixeira, Mário José de Souza e Pedro Paulo Pereira Ramos. O estudo tem como tema a classe hospitalar, uma modalidade de ensino decorrente da educação especial na perspectiva de inclusão escolar. Apresenta um quadro teórico, metodológico e documental das produções

científicas sobre classes hospitalares no Brasil e se caracteriza como estudo bibliográfico valendo-se do método de Revisão Sistemática. Como resultados, apresenta a predominância da pesquisa qualitativa como metodologia de estudo; a proveniência de publicações vinculadas a instituições federais de ensino; recorrência de estudos focados em atividades de formação docente e sondagem sobre percepção de acompanhantes a respeito de atendimentos pedagógicos realizados no âmbito hospitalar. Contribui com uma matriz de referência teórico-documental, servindo de base para estudos sobre o tema.

O artigo intitulado *Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural*, escrito por Calinca Jordania Pergher e Nalú Farenzena apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a política do transporte escolar rural no Rio Grande do Sul, na qual são explicitadas diversas noções, conceitos e abordagens, com ênfase na abordagem cognitiva, de linha francesa, e na análise sequencial de políticas, suas características e o modo como foram combinadas na pesquisa. São narradas rotas percorridas na reconstrução analítica da política, nas fases de emergência do problema, colocação na agenda, formulação e adoção do programa e implementação. As autoras concluem que dentre as políticas públicas educacionais que visam a garantir acesso, permanência e sucesso/qualidade, o transporte escolar rural tem especial destaque como um dos meios para que muitos brasileiros tenham garantido seu direito à educação.

Encerrando este número apresentamos o artigo escrito por José da Silva Santos Junior e Giselle Cristina Martins Real intitulado *O acesso à Educação Superior na Universidade Federal da Grande Dourados: Trajetória de Estudantes Ingressantes entre 2006-2009*. O estudo objetivou analisar os índices de evasão, de permanência prolongada e de conclusão de curso de graduação na Universidade Federal da Grande Dourados, buscando relacionar os dados quantitativos aos fenômenos da trajetória acadêmica em períodos de expansão da Educação Superior. A metodologia utilizada é de acompanhamento de coorte, interpretando-se os dados por meio de estatística descritiva. Os resultados mostraram um aumento real na retenção de estudantes ingressantes entre 2006 e 2009 na instituição, bem como uma diminuição dos percentuais de concluintes ao longo dos anos.

Desejamos a todos uma ótima leitura.

REFERÊNCIAS

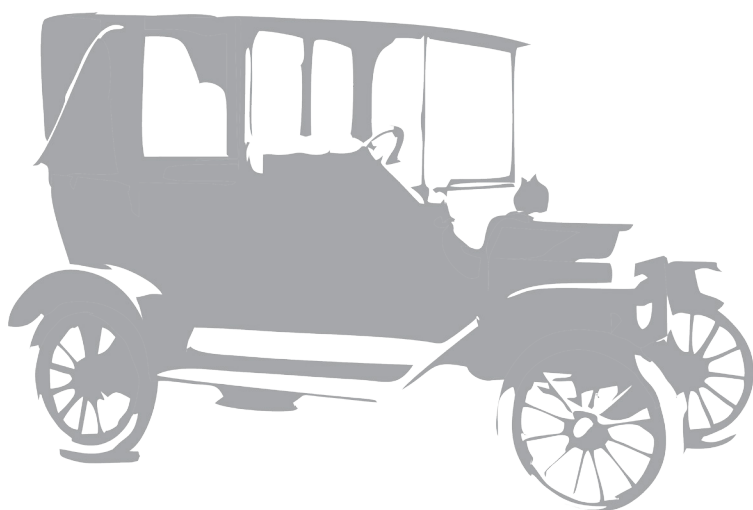
CHAUÍ, Marilena, Entrevista a. Sociedade brasileira: violência e autoritarismo por todos os lados. In: FILHO, Juvenal Savian e MODELLI, Laís. **REVISTA CULT**, Edição 209. Disponível em: <<https://limpinhoecheiroso.com/2016/02/23/marilena-chau-brasil-atual-fara-1964-parecer-simples/>>. Acesso em 16/06/2017.

SILVA, José Medeiros; LIMA, Rafael Gonçalves. Para se entender a crise política do Brasil. **DIÁRIO DO POVO**. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/297359-1>>. Acesso em: 17/06/2017.

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Artigos





A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas¹

*Research on the Education Policy discipline in Brazil:
situation and perspectives*
*La investigación sobre la asignatura Política Educacional en Brasil:
situación y perspectivas*

JEFFERSON MAINARDES
SILVANA STREMEL
GREGORY LUIS ROLIM ROSA

Resumo: O artigo apresenta aspectos históricos da disciplina Política Educacional no Brasil e uma análise da situação da pesquisa sobre essa disciplina nos Cursos de Pedagogia e outras Licenciaturas. O referencial teórico fundamenta-se no conceito de campo de Bourdieu. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, cuja metodologia envolveu o levantamento de trabalhos a respeito do tema. Argumenta que os estudos sobre o ensino de política educacional e a formação de pesquisadores para esse campo são relevantes para a compreensão do campo acadêmico da política educacional, bem como do desenvolvimento teórico do campo. O artigo indica uma série de perspectivas para a pesquisa sobre o ensino de política educacional na Graduação e na Pós-Graduação.

Palavras-chave: Política Educacional; licenciaturas; ensino.

Abstract: The paper presents historical aspects of the discipline Educational Policy in Brazil, and also an analysis of research situation on this discipline in the Pedagogy and other undergraduate courses. The theoretical background bases on Bourdieu's concept of field. It is a bibliographical research whose methodology involved the survey of works on the subject. It argues that the studies about the teaching of educational policy and the training of researchers in this field are relevant to the understanding of the academic field of educational policy as well as the theoretical development of this field. The article indicates a series of perspectives for the research on educational policy teaching in undergraduate and postgraduate studies.

Keyword: Educational Policy; licentiate degrees; teaching.

Resumen: El artículo presenta los aspectos históricos de la asignatura Política Educativa en Brasil y un análisis de la situación de la investigación sobre esta asignatura en los cursos de Pedagogía y otros profesados. El marco teórico se basa en el concepto de campo de Bourdieu. Esta es una investigación de naturaleza bibliográfica, cuya metodología abarcó el revelamiento de trabajos sobre el tema. Argumenta que los estudios sobre la enseñanza de política

educativa y la formación de investigadores para este campo son relevantes para la comprensión del campo académico de la política educativa, así como del desarrollo teórico de este campo. El artículo indica una serie de perspectivas para la investigación sobre la enseñanza de política educativa en la graduación y en el postgrado.

Palabras clave: Política Educativa; profesorado; enseñanza.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a situação da pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil, nos Cursos de Pedagogia e outras Licenciaturas. Em um primeiro momento, apresentamos breve histórico da disciplina Política Educacional no contexto da emergência e desenvolvimento da política educacional como campo acadêmico no Brasil. Em seguida, apresentamos uma síntese dos trabalhos de pesquisa sobre o tema. Nas considerações finais são apresentadas algumas perspectivas para a pesquisa sobre a temática.

O interesse em desenvolver pesquisas sobre o ensino de Política Educacional no Brasil é recente. Apenas nos últimos anos surgiram publicações sobre o tema, decorrente de pesquisas acadêmicas ou relatos de experiência sobre a disciplina. Os estudos localizados foram desenvolvidos a partir da criação do Núcleo de Investigação “Ensino de Política Educacional e Formação de pesquisadores do campo” no âmbito da ReLePe – *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* e da chamada de trabalhos do referido núcleo para o *I Encuentro de Profesores de Política Educativa*, realizado em julho de 2015, na UNIFESP (Guarulhos-SP)².

A ReLePe surgiu do interesse em ampliar as discussões de natureza teórico-epistemológica da pesquisa em política educacional. Partiu-se da constatação de que se trata de um campo abrangente, recente, em expansão e em construção, com diversas questões teórico-metodológicas e epistemológicas a serem aprofundadas, especialmente no contexto da América Latina. As temáticas pesquisadas e debatidas no âmbito da ReLePe contemplam diferentes aspectos da política educacional, tais como: problemas e limitações no desenvolvimento das pesquisas sobre política educacional; enfoques e perspectivas epistemológicas da pesquisa em política educacional; metodologias para a análise e pesquisa de políticas educacionais; história do campo da política educacional; investigação analítica de autores de referência em política educacional; produção do conhecimento

2 Informações sobre a ReLePe e os Anais do *I Encuentro de Profesores de Política Educativa* podem ser encontradas no site <www.relepe.org>.

e tomadas de decisão em perspectiva epistemológica; epistemologia, política educacional e realidade latino-americana; ensino de política educacional e a formação de pesquisadores para esse campo.

O eixo de investigação “Ensino de política educacional e formação de pesquisadores para esse campo” reúne, até o presente, um reduzido número de pesquisas e publicações.

Neste artigo, consideramos que o estudo da disciplina Política Educacional é relevante, em primeiro lugar por marcar um dos momentos do processo da institucionalização da política educacional como campo acadêmico autônomo e específico. Além disso, é relevante examinar o quê (conteúdo) e o como (metodologias) do ensino de Política Educacional, na Graduação e na Pós-Graduação, pois são nesses espaços que ocorrem a formação de pesquisadores e a disseminação do desenvolvimento teórico construído pelos pesquisadores do campo.

A DISCIPLINA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO CAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Bourdieu postula a existência de muitos campos possíveis (político, religioso, intelectual, artístico, científico, etc.). Todo campo envolve um campo de forças, de lutas, as quais assumem características específicas em cada campo relativas à forma de capital em jogo e à posição que os agentes ocupam. Desse modo, a estrutura do campo é caracterizada como um estado de relação de força entre seus ocupantes, que têm em comum diversos interesses fundamentais ligados à própria existência do campo. Assim, a noção de campo representa um espaço de relações entre grupos que possuem diferentes posições nessa estrutura e é caracterizado por relações de conflito e disputas de poder. (BOURDIEU, 2003). Em termos analíticos, Bourdieu define um campo como:

Uma rede, ou configuração, de relações objetivas entre posições. Estas posições são objetivamente definidas, na sua existência e na determinação que impõem sobre seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação atual e potencial (*situs*) na estrutura da distribuição de espécies de poder (ou capital) cuja posse comanda o acesso aos elementos específicos que estão em jogo no campo, bem como por sua relação objetiva com outras posições (dominação, subordinação homologia, etc.). (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 97, grifo do autor, tradução nossa)³.

3 A versão original desta citação é: “In analytic terms, a field may be defined as a network, or a configuration, of objective relations between positions. These positions are objectively defined, in their existence and in the determinations they impose upon their occupants, agents or institutions, by their present and potential situation (*situs*) in the structure of the distribution of species of power (or capital) whose possession commands access to the specific profits that are at stake in the field, as well as by their objective relation to other positions (domination, subordination, homology, etc.).”

Bourdieu (2003) faz uma analogia, comparando um campo a um jogo. Nesse sentido, cada campo funciona como um jogo em que as tomadas de posição dos seus ocupantes estão relacionadas às suas posições na estrutura do campo, ao *habitus*, aos capitais de que dispõem (econômico, cultural, simbólico, etc.), bem como aos propósitos que orientam suas ações, a conservação ou transformação da posição que ocupam no campo. É importante salientar que o *habitus* é tanto condição de funcionamento do campo como produto desse funcionamento (BOURDIEU, 2003). Assim, as ações dos indivíduos não são somente determinadas pelo campo, pois os agentes sociais “[...] não são partículas passivamente conduzidas pelas forças do campo [...]” (BOURDIEU, 2004a, p. 28). Ao mesmo tempo em que respondem às exigências do campo (às leis imanentes), há também possibilidade de que as ações sejam manifestadas levando em conta o *habitus*, isto é, as disposições adquiridas pelos agentes, que são “[...] maneiras de ser permanentes, duráveis que podem, em particular, levá-los a resistir, a opor-se às forças do campo.” (BOURDIEU, 2004a, p. 28). O sentido do jogo que Bourdieu menciona é justamente essa possibilidade dos agentes de tenderem às regras do campo, mas também desenvolverem estratégias de atuação orientadas pelo *habitus*. Logo, o sentido do jogo “[...] é o que permite gerar uma infinidade de ‘lances’ adaptados a infinidade de situações possíveis, que nenhuma regra, por mais complexa que seja, pode prever.” (BOURDIEU, 2004b, p. 21).

A partir de uma ampla pesquisa sobre a constituição do campo da política educacional no Brasil, fundamentada na teoria dos campos sociais de Bourdieu, consideramos que a emergência da política educacional como campo acadêmico específico ocorreu a partir da década de 1960, tendo como antecedentes os estudos sobre administração escolar, administração educacional e educação comparada (STREMEL, 2016, 2017; STREMEL; MAINARDES, 2013, 2016)⁴. Embora a década de 1960 possa ser considerada como início da emergência do campo em detrimento de uma série de aspectos como a criação da ANPAE, a implantação da Pós-Graduação no Brasil, o uso mais frequente da expressão “política(s) educacional(is)” em títulos de publicações brasileiras, um marco explícito no processo de institucionalização desse campo foi a criação do GT 5 - Estado e Política Educacional no âmbito da ANPEd (1986/1987). Como produto de condições históricas e sociais, a partir da década de 1990, o campo

4 Diversos autores brasileiros fazem menção à política educacional como “campo”, com diferentes designações: campo de investigação (AZEVEDO; AGUIAR, 2001); campo acadêmico (SANTOS, 2008; STREMEL, 2016, 2017); campo das políticas educacionais (MAINARDES, 2009; KRAWCZYK, 2012; SANTOS; AZEVEDO, 2009, 2012; SOUZA, 2014, 2016; BELLO; JACOMINI; MINHOTO, 2014; MAINARDES, 2015; MAINARDES; TELLO, 2016); campo da pesquisa em política educacional (SANTOS; AZEVEDO, 2009, 2012; SCHNEIDER, 2014); campo teórico da política educacional (DIÓGENES, 2014). Uma síntese das designações utilizadas pelos autores é apresentada por Stremel (2016) e Sossai (2016).

adquire maior autonomia e legitimação por meio da expansão de publicações sobre política educacional; da criação de disciplinas de/sobre política educacional; de departamentos; de linhas de pesquisa em Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGEs); de grupos de pesquisa; de periódicos científicos especializados; de redes de pesquisa; da realização de eventos científicos específicos de política educacional (STREMEL, 2016).

A criação de uma disciplina específica constitui-se um dos momentos de institucionalização do campo. Com base em Gómez Campo e Tenti Fanfani (1989), Suasnábar e Palamidessi (2007), entendem que a criação de uma cátedra universitária ou de um departamento no âmbito estatal constituem momentos na institucionalização do campo que revelam “[...] o processo histórico de configuração e desenvolvimento de agências especializadas na produção, circulação e/ou validação de conhecimentos [...]” (p. 41, tradução nossa)⁵. De acordo com Suasnábar e Palamidessi (*Ibidem*), o grau de diferenciação e de especialização de saberes, de agentes, de instituições, de funções ou de divisões institucionais que expressa os momentos do campo pode ser analisado como “processos de institucionalização”. Também, para Faria (2013), a “[...] institucionalização de um campo de estudos, de uma disciplina, vem tradicionalmente acompanhada da criação de associações profissionais, de conferências e de periódicos que influenciam, direta ou indiretamente, a alocação de recursos materiais e simbólicos” (p. 12).

A disciplina Política Educacional passou a ser incluída nos Cursos de Pedagogia e outras Licenciaturas, a partir da década de 1990, com designações diversas (p.ex. Política Educacional, Política e Gestão da Educação, Política e Organização da Educação, Política Educacional Brasileira, Políticas Públicas de Educação, entre outras). A emergência e o desenvolvimento da disciplina Política Educacional integra o desenvolvimento do próprio campo. Assim, surge como disciplina em virtude dos avanços do campo a partir da administração escolar e da educação comparada. No entanto, em algumas instituições, ela emerge como a tentativa de superar a visão jurídico-institucional da disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino.

No Brasil, o Curso de Pedagogia foi instituído por meio do Decreto-lei nº 1.190, de 4 de abril de 1939, que estabeleceu as providências para a organização

5 A versão original desta citação é: “[...] el proceso histórico de configuración y desarrollo de agencias especializadas en la producción, circulación y/o validación de conocimientos [...]”

da Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil. Juntamente com o Curso de Pedagogia foi criada a cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada⁶.

Costa, Muranaka e Borghi (2015) indicam que a inclusão da disciplina de Administração Escolar na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (1939) é considerada marco inicial da inserção dos conteúdos relacionados à Política Educacional nos cursos de formação de docentes. A disciplina, elaborada em um contexto histórico marcado por transformações no país, tinha como objetivo formar para a Administração Escolar, atendendo aos preceitos escolanovistas e fundamentada teoricamente na Teoria Geral da Administração.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) explicam que, no Parecer 292/62, do Conselho Federal de Educação – CFE, e na resolução que fixava as matérias pedagógicas da licenciatura, constava a disciplina “Elementos de Administração Escolar”, cujo objetivo era levar o licenciado a “conhecer a escola em que iria atuar, seus objetivos, sua estrutura e os principais aspectos de seu funcionamento, além de propiciar uma visão unitária do binômio escola-sociedade” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 48).

No final da década de 1960, o Curso de Pedagogia passou por reformulações com o Parecer CFE nº 252/69, que criou habilitações específicas, tendo em vista a formação de professores para o ensino normal e especialistas para as atividades de orientação educacional, supervisão escolar, administração escolar e inspeção escolar (SILVA, 1999). O curso passou a ter uma base comum e uma parte diversificada para as habilitações. Naquele contexto, a disciplina Administração Escolar e Educação Comparada deixou de fazer parte da base comum⁷ e foram incluídas as disciplinas Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º Grau e Estrutura e Funcionamento do Ensino de 2º Grau (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Para as habilitações de Orientação Educacional, Supervisão Escolar, Administração Escolar e Inspeção Escolar, havia as disciplinas Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º Grau e Estrutura e Funcionamento

6 A duração do Curso de Pedagogia foi estabelecida em três anos para a formação do bacharel. Em seguida, adicionando-se um ano de Didática, formava-se o licenciado. O curso organizou-se da seguinte maneira: 1ª série: Complementos de Matemática; História da Filosofia; Sociologia; Fundamentos Biológicos da Educação; Psicologia Educacional. 2ª série: Estatística Educacional; História da Educação; Fundamentos Sociológicos da Educação; Psicologia Educacional; Administração Escolar. 3ª série: História da Educação; Psicologia Educacional; Administração Escolar; Educação Comparada; Filosofia da Educação (SILVA, 1999).

7 A parte comum ficou composta pelas seguintes disciplinas: Sociologia Geral; Sociologia da Educação; Psicologia da Educação; História da Educação; Filosofia da Educação; Didática (SILVA, 1999).

do Ensino de 2º Grau⁸. Com a aprovação da Lei nº 5692/71, que instituiu o ensino de 1º e 2º graus, a denominação da disciplina alterou-se para “Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º Graus”. (*Idem*, p. 49).

Para os Cursos de Pedagogia, a Resolução nº 2/1969 incluiu os temas sobre estrutura do ensino na parte diversificada do currículo sob três nomenclaturas: Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º Grau, Estrutura e Funcionamento do Ensino de 2º Grau e Estrutura e Funcionamento do Ensino Superior (*Idem*).

Saviani (1980) indica que o estudo da legislação do ensino era realizado, via de regra, na disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino, a qual assumia uma atitude formalista e acrítica, que predominava no desenvolvimento das programações dessa disciplina. Assim, a legislação acabava por se transformar numa “matéria árida, insípida, aversiva. Isto porque, limitando-se à apresentação e análise dos textos legais, tais programações acabam por enfatizar o ideal em detrimento do real, tomando o dever-ser pelo ser; a norma pelo fato” (p. 145). Contrariamente à tendência dominante, o autor mostrou que a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para a análise crítica da organização escolar.

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), a disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino ainda é ofertada e, de modo geral, os objetivos e conteúdos da disciplina assumem três abordagens bem distintas: a) predominantemente legalista, formalista e acrítica; b) predominantemente político-ideológica; e c) histórico-crítica.

Na abordagem legalista e formal, enfatizam-se os textos legais e os documentos, os quais são analisados sistêmica e funcionalmente. Na abordagem político-ideológica, enfatizam-se os chamados “textos críticos em detrimento dos textos legais e/ou documentos, sendo o real apresentado já em sua forma político-ideológica” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 51). Na abordagem histórico-crítica, “parte-se dos textos legais e/ou documentos como referencial para a análise crítica do sistema de ensino e da organização escolar” (*Ibidem*). Os textos “críticos” servem “à reflexão e à análise crítica dos documentos da legislação, buscando captar seu espírito e seu contexto”. (*Ibidem*). Para Saviani (*apud* LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012), nessa abordagem, os textos legais e/ou documentos são utilizados juntamente com os textos críticos para confrontar a situação proclamada (ideal) com a situação real. Desse modo, é possível captar as contradições objetivas e os fatores condicionantes da prática

educativa, rompendo-se com a visão ingênua, acrítica, legalista, formal-idealista, reprodutora, parcializada e partidária do processo educativo e tornando o estudo mais fértil, dinâmico, investigativo e crítico-reflexivo (*Idem*, 2012, p. 52).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) argumentam que houve uma evolução da disciplina, a qual passou da ênfase nos aspectos estruturais e formais do ensino para a ênfase nas questões de funcionamento da escola. A perspectiva legalista, descontextualizada e limitada foi “sendo modificada em favor da discussão de alternativas para a reconstrução da escola e do sistema educacional brasileiro (MENDONÇA; LELIS, 1988 *apud* LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 53). Para os autores, “da visão sistêmica/tecnicista avançou-se para a visão histórico-crítica, em que as políticas para a educação em nível mundial, nacional, estadual e municipal são tratadas com maior intensidade” (*Idem*, p. 54).

Os autores consideram que o objeto da disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino, na atualidade, envolve o estudo das políticas educacionais, legislação educacional, análise sociopolítica dos documentos legais. Para eles, a disciplina deve

Assegurar, de forma competente, uma visão ‘macro’ e uma visão ‘micro’ da organização da educação escolar brasileira, a fim de ajudar os professores a conhecer melhor o sistema educacional e a organização escolar em suas relações. (*Ibidem*).

No processo de redemocratização do Brasil, nos anos de 1980 a 1990, bem como em virtude do movimento de reformulação dos cursos de formação de professores (década de 1980), a disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino sofreu alterações tanto em sua nomenclatura quanto em sua estrutura curricular. De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), surgiram disciplinas com designações diferentes, tais como: Educação Brasileira, Políticas Educacionais, Organização do Trabalho Pedagógico (ou Escolar), “cujo conteúdo disciplinar, todavia, foi pouco alterado em relação à Administração Escolar e à Estrutura e Funcionamento do Ensino” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 49). Simultaneamente, a partir da década de 1980, o campo da Política Educacional firma-se como um campo acadêmico específico (STREMEL, 2016) e a disciplina Política Educacional passa a ser incluída nos currículos de Pedagogia e outras Licenciaturas a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Atualmente, em diversas instituições de ensino superior, os conteúdos que, tradicionalmente, eram tratados na disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino, têm sido incorporados na disciplina Política Educacional, com um enfoque mais contextualizado e não meramente jurídico-institucional.

PESQUISAS SOBRE A POLÍTICA EDUCACIONAL NOS CURSOS DE PEDAGOGIA E OUTRAS LICENCIATURAS

Além do texto de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), que apresenta algumas informações sobre a disciplina Política Educacional no contexto da discussão sobre a disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino, e do artigo de Tello (2015), localizamos dez trabalhos apresentados no evento *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa* (ReLePe), realizado em julho de 2015, na Unifesp (Guarulhos - SP). Desses dez trabalhos, quatro referem-se ao contexto brasileiro (COSTA; MURANAKA; BORGHI, 2015; FLACH; MASSON, 2015; MENDES, 2015; STREMEL; MAINARDES, 2015a); três no contexto argentino (ROMERO; GARCÍA, 2015; MARTIGNONI, 2015; VISACOVSKY, 2015); dois mexicanos (QUIANÉ; LÓPEZ, 2015; BONALS; ARENS; TRUJILO, 2015) e um estudo comparativo entre Brasil e Argentina (PRONKO, 2015). Os estudos de Flach e Masson (2014); Stremel e Mainardes (2015b) e Pronko (2016) foram publicados em periódicos, com revisões, posteriormente ao evento,

Tello (2015) considera que o forte impulso da perspectiva jurídico-institucional e os enfoques de planejamento que estavam presentes nas origens do campo da política educacional na América Latina e as perspectivas unicausais estão ainda presentes na formação dos jovens pesquisadores, com matrizes de elevado nível descritivo que se converte na tendência descritiva nos resultados das pesquisas. Tello (2015) considera que, desde o início, o campo da política educacional surge como campo eminentemente profissional e, assim, o profissional de política educacional deveria intervir de modo constante sobre a realidade. Isso levou a “priorizar o cenário de intervenção do profissional em detrimento do aprofundamento teórico, analítico e epistemológico dos instrumentos para pensar a realidade” (TELLO, 2015, p. 126). Para o autor, o surgimento de cátedras de Política Educacional marcam a institucionalização desse campo e isso deve ser compreendido no contexto do surgimento de novos currículos de ciências da educação na América Latina, com a sistematização para o ensino e pesquisa em suas diversas versões: Política Educacional, Política e Legislação Escolar, Política e Educação Comparada, Política e Organização Escolar e Política e Administração da Educação, no período de 1950-1970.

De acordo com as concepções da época, no período 1950-1970, as cátedras de Política Educacional surgiram com a preocupação em formar graduados em Pedagogia ou Ciências da Educação para o planejamento, compreensão da legislação escolar, políticas de universalização da educação primária e secundária. Para Tello (2015), a primeira etapa (até 1960) foi denominada enfoque jurídico-institucional, caracterizada pela análise da normativa legal. Na segunda etapa, a

partir dos anos 1960, a política educativa esteve fortemente vinculada à teoria do planejamento e planejamento educacional, com o auge do desenvolvimentismo e da teoria do capital humano na América Latina. A terceira etapa, do fim da década de 1960 e durante a década de 1970, foi denominada de perspectiva crítica, com o surgimento de visões e enfoques crítico-reprodutivistas, que começam a questionar o funcionamento dos sistemas educativos nacionais, dando lugar aos estudos de etnografia educativa nas políticas educacionais, desenvolvimento da sociologia política crítica e perspectivas neomarxistas e pós-estruturalistas (TELLO, 2015). O autor considera que a realidade das ciências sociais e políticas, em particular a política educacional, requer uma transformação epistemológica que permita construir novas epistemologias para repensá-la a partir do atrevimento científico, que, de algum modo, desmorse e sacuda as perspectivas epistemológicas atuais, o qual permitirá, a partir dessa desconstrução, um espaço para iniciar um novo caminho epistemológico na América Latina.

UMA BREVE SÍNTESE DOS TRABALHOS SOBRE A DISCIPLINA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Costa, Muranaka e Borghi (2015), com base no referencial teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético e por meio da análise de documentos curriculares, buscam situar a disciplina Política Educacional Brasileira (PEB) e Política e Organização da Educação Básica Brasileira (POEB) nos currículos das licenciaturas da Universidade Estadual Paulista - Unesp (Rio Claro). As autoras apresentam um histórico da disciplina Política Educacional Brasileira nos cursos de licenciatura, apontando que, a partir de 2002, com a criação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, o conhecimento sobre as dimensões cultural, social, política e econômica da educação é considerado integrante do conjunto de conhecimentos exigidos para a formação docente. Nesse sentido, surgiu a tendência de empregar as denominações Política Educacional (PE), Política Educacional Brasileira (PEB) ou Política e Organização da Educação Básica Brasileira (POEB) para a disciplina. As autoras consideram que a disciplina de PEB é o espaço propício para a formação política dos alunos por levá-los a uma visão contextualizada da realidade e da relação entre escola, sociedade e gênese da sociedade capitalista. As autoras concluíram que

Se trata de uma disciplina cada vez mais necessária, pois se configura como um espaço privilegiado de discussão política, especialmente em licenciaturas das áreas de Ciências Exatas e Biológicas, e consideramos insuficiente sua integração com as matérias que não integram o campo de saber específico dessas áreas. (COSTA; MURANAKA; BORGHI, 2015, p. 2).

No texto “A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores”, Flach e Masson (2014, 2015) apresentam a importância da disciplina Política Educacional na formação de professores. As autoras analisam a organização dos conhecimentos da referida disciplina em diferentes currículos em uma instituição de ensino superior do Paraná, utilizando-se do materialismo histórico e dialético como suporte teórico. As autoras elencam que alguns conteúdos são necessários para o estudo da disciplina, como: a) o estudo das características fundamentais da sociedade capitalista: luta de classes, relações sociais de produção, antagonismo entre capital e trabalho; b) o estudo do papel do Estado na definição das políticas educacionais; c) o campo da política educacional; d) a organização da educação escolar; e e) aspectos legais da educação brasileira.

A partir de uma análise documental das ementas das disciplinas da área de Política Educacional nos cursos de formação de professores da universidade pesquisada, Flach e Masson (2014, 2015) observaram, por meio das nomenclaturas e carga horária, que a disciplina tem como alicerce o ensino de caráter jurídico-normativo, em relação à sociedade e à organização escolar. Sendo o professor responsável pela organização dos conteúdos da disciplina, as autoras indicam que a maioria dos docentes não possuem produção científica na área de políticas educacionais, o que acarreta a fragilização do ensino e da formação discente.

Flach e Masson (2014, 2015) reconhecem a importância dos conhecimentos da disciplina de Política Educacional para a formação de professores, mas apontam que “a área se fragiliza em razão da descontinuidade do trabalho desenvolvido pelos professores responsáveis pelas disciplinas devido a contratos de trabalho precário e da não vinculação com pesquisa do campo da política educacional” (FLACH; MASSON, 2015, p. 16).

No trabalho de Mendes (2015), percebe-se a importância de se reconhecer a visão do aluno em relação aos conteúdos que são lecionados na disciplina Política Educacional. A autora realiza um levantamento importante considerando a formação política do estudante na Educação Básica e seu envolvimento em movimentos estudantis. Caracteriza, por meio de questionários, as expectativas dos alunos a respeito do papel da disciplina em seu processo de formação no Ensino Superior. Analisa a disciplina Educação Brasileira e Organização das Políticas Públicas (EBOPP) de uma universidade federal. Por meio do estudo de caso e aplicação de questionários, a pesquisa teve como finalidade apresentar

a posição dos alunos em relação ao nível de interesse pelas questões políticas, o envolvimento político dos alunos durante sua formação e a visão deles sobre a importância da disciplina no processo de formação docente. Em relação ao interesse pelas questões políticas, a pesquisa apontou que a maioria dos entrevistados afirma ter interesse, pois proporciona a formação cidadã, apreensão das questões legais e das determinações do Estado e da sociedade na educação. Além disso, citam a importância de espaços para debate e discussão das questões políticas. A disciplina de EBOPP, com carga horária de 68 horas e componente curricular obrigatório nos cursos de Licenciatura, tem relevância reconhecida pelos estudantes em seu processo de formação, vez que possibilita a análise das políticas educacionais, da função do Estado, do aparato legal e a compreensão da realidade em que estão inseridos. Consideram em grau de importância que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB ou LDBEN) e a Constituição Federal são os conteúdos que melhor assimilam e possuem maior relevância para sua formação. Muitos acadêmicos apontam que a carga horária da disciplina é insuficiente para melhor aproveitamento. A disciplina é essencial, na visão dos alunos, para a sua formação como docente, propiciando conhecimentos para a compreensão do funcionamento do Estado e suas relações com a educação.

No trabalho “Reflexões iniciais sobre a disciplina Política Educacional em cursos de Pedagogia no Brasil”, Stremel e Mainardes (2015a, 2015b) analisam o currículo de Cursos de Pedagogia em 70 universidades brasileiras, com o objetivo de apresentar a estrutura curricular da disciplina Política Educacional e seus componentes curriculares (designações, carga horária e conteúdos). Em relação à denominação da disciplina, constataram que uma diversidade de designações é empregada, o que indica certa dispersão do campo, pois os termos “Política Educacional” ou “Políticas Educacionais” e, ainda, “Política e gestão da educação” são termos mais comumente utilizados para referir-se a esse campo. Com relação à carga horária, observa-se que, na maioria das instituições, a disciplina relacionada à Política Educacional possui 60 horas/aula. A análise das ementas indicou que os conteúdos tradicionalmente tratados estão relacionados à organização da educação brasileira, aspectos legais, financiamento e gestão da educação, com pouca representatividade de conteúdos que expressem os aspectos teóricos, epistemológicos, de metodologias e abordagens de pesquisa no campo da política educacional. A análise de programas da disciplina permitiu identificar que a maior parte das referências é de livros.

Pronko (2015) relata sua experiência como docente no Ensino Superior na área de políticas públicas em instituições brasileiras e argentinas. A autora apresenta as dificuldades constatadas nos trabalhos finais de disciplina. Os principais problemas indicados são os seguintes: problemas gerais que advêm

de má formação na Educação Básica, insuficiente aproveitamento das leituras indicadas, baixa qualidade da escrita e desconhecimento das normas específicas do trabalho acadêmico. Segundo a autora, ao adentrarem os espaços de formação em nível de Graduação e Pós-Graduação, os alunos apresentam conhecimentos superficiais em relação a perspectiva teórico-metodológica, o que causa dificuldades de compreensão. Tais dificuldades expressam-se nas discussões propostas pela disciplina, nas quais, na maioria das vezes, os alunos embasam seus argumentos em conhecimentos de senso comum, não possibilitando relação dialógica com estudiosos e teorias do campo.

Para a autora, os problemas específicos estão “ligados às dificuldades de apreensão das bases conceituais do materialismo histórico, concepção teórico-metodológica que orienta a organização dessas disciplinas” (PRONKO, 2016, p. 1). Ela apresenta-os a partir de quatro eixos. O primeiro eixo é a história sem sujeito e mito do eterno progresso, ou seja, a dificuldade dos alunos em reconhecerem o papel da ação humana como agente político e transformador da realidade. O segundo eixo apresenta-se na concepção dos alunos de que as políticas são resultados dos estudos de grandes pensadores em um mundo movido pelas ideias das quais resultam as políticas. Outra característica apontada como terceiro eixo problemático é o fato de os alunos determinarem o Estado como sujeito autônomo e a sociedade como separada por esferas, o que leva ao quarto eixo problemático: a educação como esfera isolada da realidade (PRONKO, 2015, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, apresentamos um breve histórico da disciplina Política Educacional no Brasil e da situação da pesquisa sobre essa disciplina no Curso de Pedagogia e nas demais Licenciaturas. Trata-se de um foco bastante específico dentro de um conjunto de questões que podem ser exploradas. Demonstramos que são ainda escassas as pesquisas sobre esse tema. Assim, há diversos aspectos a serem explorados, tais como: aspectos históricos da disciplina Política Educacional nos cursos de formação de professores; designações utilizadas pelas Instituições; carga horária; análise de ementas, de planos de ensino (programas), de bibliografias; perfil dos docentes; opinião de alunos; análise de livros de natureza didática da

disciplina⁹; estudos comparativos da disciplina em diferentes países, etc. Com relação aos aspectos históricos, seria relevante desenvolver mais estudos sobre as concepções e os conteúdos que constituíram o ensino de Administração Escolar e Educação Comparada, que estão na origem do que denominamos atualmente como política educacional.

Consideramos que as pesquisas sobre o ensino de Política Educacional vão muito além dessa disciplina ou de correlatas nos cursos de formação de professores. Abrangem outras atividades na Graduação e Pós-Graduação, tais como: produções nas Linhas de Pesquisa de PPGEs; atividades dos grupos de pesquisa; seminários, eventos, sessões de orientação; minicursos e outras atividades formativas.

Em nossa perspectiva, os estudos sobre o ensino de Política Educacional e a formação de pesquisadores para esse campo integram as pesquisas sobre o processo de constituição e desenvolvimento do campo acadêmico da política educacional. As pesquisas sobre esse campo abrangem: a) estudos históricos sobre a constituição do campo¹⁰; b) estudos sobre a produção do conhecimento em política educacional¹¹; c) aspectos da organização do ensino e da formação de pesquisadores na Pós-Graduação; d) expansão do campo; e) ensino de Política Educacional; e f) a formação de pesquisadores para esse campo. Os estudos sobre essas questões são relevantes na medida em que permitem a compreensão sobre o desenvolvimento teórico do campo, das abordagens teórico-epistemológicas empregadas, das tendências no ensino e na pesquisa. É importante destacar que essas temáticas estão inter-relacionadas e não precisam ser tratadas isoladamente.

9 Stremel (2016) menciona os seguintes livros que podem ser considerados de natureza didática para o ensino da política educacional nos cursos de Graduação: Martins (1993); Azevedo (1997); Shiroma, Moraes e Evangelista (2000); Vieira e Albuquerque (2001); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Vieira e Farias (2007); Ney (2008); Kfoury (2009); Vieira (2009); Bruel (2010); Souza, Gouveia e Tavares (2011); Santos (2012); Carvalho (2012).

Por exemplo, Stremel (2016, 2017); Santos (2008, 2014).

10 Por exemplo, Stremel (2016, 2017); Santos (2008, 2014).

11 O estudo sobre a produção do conhecimento em política educacional é amplo e pode incluir: a) análise da situação do campo e de sua expansão; análise teórico-epistemológica das produções e publicações (metapesquisa); o espaço da pesquisa em política educacional na Pós-Graduação; análise das estratégias utilizadas pelos PPGEs e pelos pesquisadores no desenvolvimento das pesquisas; estudo de grupos e linhas de pesquisa; redes de pesquisa; etc. No contexto brasileiro, tais temáticas tiveram um desenvolvimento significativo nos últimos anos. Ver, por exemplo, Witmann e Gracindo (2001), Azevedo e Aguiar (2001), Pereira e Andrade (2005), Maia (2008), Santos (2008), Santos e Azevedo (2009), Mainardes; Ferreira e Tello (2011); Arosa (2013), Souza (2014), Krawczyk (2015), Tello e Mainardes (2015, 2016), Silva e Jacomini (2016), entre outros.

REFERÊNCIAS

- AROSA, A. de C. C. **A produção acadêmico-científica sobre política educacional no GT 5 da ANPEd (2000 a 2009)**. 2013. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.
- AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, set./dez. 2001.
- BELLO, I. M.; JACOMINI, M. A.; MINHOTO, M. A. P. Pesquisa em política educacional no Brasil (2000-2010): uma análise de teses e dissertações. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 369-393, jul./dez. 2014.
- BONALS, L.P.; ARENS, A. G. L.; TRUJILO, A. R. P. La política educativa: un componente necesario en la formación de docentes que investigan sobre su práctica. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p.1-21
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. Tradução de Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004a.
- BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. Trad. Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. 1. reimp. da 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004b.
- BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Fim de Século, 2003.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. J. D. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- BRUEL, A. L. de O. **Políticas e legislação da educação básica no Brasil**. Curitiba: Ibpx, 2010.

CARVALHO, E. J. G. de. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. Maringá: EDUEM, 2012.

COSTA, A. de C.; MURANAKA, M. A. S.; BORGHI, R. F. A contribuição da disciplina PEB à formação de professores do ensino básico: estudo do caso das licenciaturas em uma Universidade Estadual. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESSORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p.1-24.

DIÓGENES, E. M. N. Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 333-353, jul./dez. 2014.

FARIA, C. A. P. de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 11-21.

FLACH, S.; MASSON, G. A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 15, n. 33, p.181-199, 2014.

FLACH, S.; MASSON, G. A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESSORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-18.

GÓMEZ CAMPO, V. M.; TENTI FANFANI, E. **Universidad y profesiones: crisis y alternativas**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1989.

KFOURI, S. F. **Políticas educacionais: estruturas e sistemas**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

KRAWCZYK, N. R. Pesquisa e formação em política educacional: um desafio interdisciplinar. **Revista Olh@res**, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 8-14, nov. 2015.

KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 3-11, jul./dez. 2012.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MAIA, G. Z. A. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

MAINARDES, J. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. In: TELLO, C. (Comp.). **Los objetos de estudios de la política educativa: hacia una caracterización del campo teórico**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. p. 25-42.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; TELLO, C. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 75, p. 1-18, jul. 2016.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MARTIGNONI, L. La enseñanza de la política educativa en la formación docente el caso de la carrera de Geografía. In: ENCuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-13.

MARTINS, C. **O que é política educacional**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MENDES, V. O estudo da política educacional nos cursos de licenciatura de uma instituição federal de ensino superior. In: ENCuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa, 1, 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-21.

NEY, A. **Política educacional: organização e estrutura da educação brasileira**. Rio de Janeiro: WAK Editora, 2008.

PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M. da C. L. de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1393-1411, set./dez. 2005.

PRONKO, M. A. Desafios teórico-metodológicos para o ensino de políticas educacionais na perspectiva do materialismo histórico. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 2, p. 1-17, jul./dez. 2016.

PRONKO, M. A. Desafios teórico-metodológicos para o ensino de políticas educacionais na perspectiva do materialismo histórico. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-17.

QUIANÉ, L. M. J.; LÓPEZ, V. M. S. El estudio de la política educativa en la maestría en educación básica de la universidad pedagógica nacional-México: un relato reflexivo y crítico desde sus orígenes, diseño y operación. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-19.

ROMERO, S. A.; GARCÍA, M. G. Sentidos y desafíos de enseñar política educativa en la formación docente. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-15.

SANTOS, A. L. F. dos. **A Pós-Graduação em Educação e o tratamento do tema política educacional**: uma análise da produção do conhecimento no Nordeste do Brasil. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SANTOS, A. L. F. dos. Conhecimento e interesse: analisando fatores que influenciam a constituição do campo acadêmico da pesquisa sobre política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 161-180, jan./abr. 2014.

SANTOS, A. L. F. dos; AZEVEDO, J. M. L. de. Regulação e legitimação da pesquisa sobre a política educacional como campo acadêmico: um estudo a partir dos programas de Pós-Graduação do Nordeste brasileiro. In: GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas: Mercado de Letras, 2012. p. 71-93. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

SANTOS, A. L. F. dos; AZEVEDO, J. M. L. de. A Pós-Graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.

SANTOS, P. S. M. B. dos. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira por meio das leis no 5.540/68 e 5.692/71. In: SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez Editora; Autores Associados, 1980. p. 133-155.

SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista Educação (PUC-Campinas)**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

SILVA, A. A.; JACOMINI, M. A. (Orgs.). **Pesquisa em políticas educacionais: características e tendências**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2016.

SILVA, C. S. B. da. **Curso de Pedagogia no Brasil: história e identidade**. Campinas: Autores Associados, 1999.

SOSSAI, F. C. Anotações sobre o conceito de campo e os estudos em políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 2, p. 294-333, jul./dez. 2016.

SOUZA, A. R. de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, jan./jun, p. 75-89, 2016.

SOUZA, A. R. de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.

SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

STREMEL, S. Aspectos teórico-metodológicos para a análise da constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, n. 1, p. 1 – 19, enero/jun. 2017.

STREMEL, S. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. 2016. 312 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A emergência do campo da política educacional em diferentes países. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 22, n. 1, p. 115-138, jan./jul. 2016.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. Reflexões iniciais sobre a disciplina política educacional em cursos de pedagogia no Brasil. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1, 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015a. p. 1-25.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A disciplina Política Educacional em Cursos de Pedagogia no Brasil: primeiras aproximações. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 9, n. 17-18, p. 137-155, 2015b.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A constituição do campo da política educacional no Brasil: notas sobre a periodização. VII SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE. **Anais...** Uberlândia, 2013.

SUASNÁBAR, C.; PALAMIDESSI, M. Notas para una historia del campo de producción de conocimientos sobre educación en la Argentina. In: PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GALARZA, D. (Comps.). **Educación, conocimiento y política**: Argentina, 1983-2003. Buenos Aires: Manantial, 2007. p. 39-63.

TELLO, C. La enseñanza de la Política Educativa y la formación de investigadores en el campo. Entre las matrices históricas y la episteme de época. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 24, n. 55, p. 125-151, jan./abr. 2015.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revistando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Liber Livro, 2007.

VISACOVSKY, N. ¿Cómo enseñar política educativa desde un bordaje interdisciplinar? In: ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. **Anais...** Guarulhos-SP: UNIFESP, 2015. p. 1-12.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil**: 1991 a 1997. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

JEFFERSON MAINARDES é licenciado em Pedagogia (UEPG), Mestre em Educação (Unicamp) e Doutor (Institute of Education, University of London). É professor associado de Departamento de Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bolsista de Produtividade em Pesquisa (CNPq). Vice-diretor da Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe). E-mail: jefferson.m@uol.com.br

SILVANA STREMEL é licenciada em Pedagogia (UEPG), Mestre em Educação e Doutora em Educação (UEPG). É professora do Departamento de Educação da Universidade Tecnológica Federal (UTFPR). E-mail: silvanastremel@gmail.com

GREGORY LUIS ROLIM ROSA é licenciado em Pedagogia (UEPG) e Mestrando em Educação (UFPR), Bolsista da Capes. E-mail: roling7@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2017

Aprovado em maio de 2017

Hierarquias democráticas e direito à aprendizagem corporativa

Democratic hierarchies and right to corporate learning *Jerarquías democráticas y el derecho al aprendizaje corporativo*

ANDRÉ ANTUNES MARTINS

Resumo: Neste trabalho realizamos um estudo das composições de força como constituidoras da(s) realidade(s), valendo-nos dos argumentos deleuzianos. Consideramos as possibilidades de insubmissão das hierarquias democráticas (linhas/força ativa) e do controle/centralização das hierarquias gerenciais (pontos/força reativa), sobretudo, no que tange às propostas de gestão e aprendizagem das corporações financeiras. Nossa questão principal vinculou-se à perspectiva de que não se trata de superação de hierarquias, como comumente poderíamos supor, mas de provocar outras formas organizativas.

Palavras-chave: hierarquia; democracia; organização; gestão; educação.

Abstract: In this work, we study the compositions of force as constitutive of reality, using the Deleuzian arguments. We consider the possibilities of insubmission of democratic hierarchies (lines/ active force) and the control/centralization of managerial hierarchies (points/ reactive force), above all, regarding the management and learning proposals of financial corporations. Our main question were to bound up with the view that it is not a matter of overcoming hierarchies, as we might commonly suppose, but of provoking other organizational forms.

Keywords: hierarchy; democracy; organization; management; education.

Resumen: En este proyecto, realizamos un estudio de las composiciones de fuerza como constituidoras de la(s) realidad(es), a la luz de los argumentos deleuzianos. Consideramos las posibilidades de insumisión de las jerarquías democráticas (líneas/ fuerza activa) y del control/centralización de las jerarquías administrativas (puntos/fuerza reactiva), especialmente, en el que fundamenta las propuestas de la administración y aprendizaje de las corporaciones financieras. Nuestra cuestión principal se vinculó a la perspectiva de que no se trata de superación de jerarquías, como comúnmente podríamos suponer, pero de provocar otras formas organizativas.

Palabras clave: jerarquía; democracia; organización; administración; educación.

INTRODUÇÃO

Em estudo recente, analisamos o incremento dos dispositivos democráticos gerenciais na educação atual. Discutimos o direcionamento das políticas públicas à ampliação do exercício da democracia em educação, fazendo referências às capturas que a gestão gerencial promove ao referendar os valores de mercado. No contexto da reforma de Estado, a partir dos anos 1990, os dispositivos de participação democrática de alargar a participação tornaram-se envoltos numa adequação da educação à intensificação da ressemantização de conceitos e práticas em consonância com a racionalidade econômica empresarial. Logo, a gestão gerencial vem sendo dispositivo de produtividade e controle ao promover a formação para expansão do capital e a (des) territorialização dos fluxos/fugas em constante movimento (MARTINS, 2016).

Neste estudo, pretendemos problematizar as composições de força pelos sentidos da hierarquia da gestão gerencial (pontos/força reativa) e da hierarquia democrática (linhas/força ativa), sobretudo no que tange às organizações educacionais, mais especificamente, pelas proposições corporativas que disputam a introdução de propostas de gestão e aprendizagem afeitas ao momento pós-fordista. E, concomitantemente, consideramos as possibilidades de insubmissão próprias às hierarquias democráticas. Nossa questão principal vinculou-se à perspectiva de que não se trata especificamente de superação de hierarquias na organização e gestão educacional, como comumente poderíamos supor, mas de provocar novas formas.

HIERARQUIAS: PONTOS/(FORÇA REATIVA) E LINHAS/(FORÇA ATIVA)

A hierarquia, no Nietzsche deleuziano, é a diferença das forças em suas qualidade/quantidade¹. Compreende-se, de forma mais ampla, que a realidade é uma qualidade/quantidade de forças em relação, as quais ao obedecerem ou comandarem constituem o corpo químico, biológico, social ou político (DELEUZE, 2010).

De acordo com sua diferença de quantidade as forças são designadas como dominantes e dominadas e, conforme a qualidade, ativas e reativas, todas

1 A qualidade da força se dá pela diferença de quantidade em relação, elas não são distintas, separáveis nem redutíveis umas às outras (Deleuze, 2010). A vontade de potência, por sua vez, é o elemento genealógico das forças em relação: “Genealógico quer dizer diferencial e genético. A vontade de potência é o elemento diferencial das forças, isto é, o elemento de produção da **diferença de quantidade** entre duas ou várias forças que se supõem em relação. A vontade de potência é o elemento genético da força, isto é, o elemento de **produção da qualidade** que cabe a cada força nessa relação” (p.59, grifo nosso).

expressam vontade de potência, tanto a ativa ou dominante, como a reativa ou dominada (DELEUZE, 2010). As forças reativas, comumente proeminentes na relação, afirmam suas características de incentivo à adaptação, à conservação e à utilidade, exercícios de poder na regulação. Doutro modo, as forças ativas, não próprias do consciente, da memória ou do hábito, são da transformação, do poder de criar formas, de apropriar-se, apoderar-se, subjugar e dominar (*Idem*). Elas são inseparáveis e se constituem por uma relação que não exprime somente (e soberanamente) a ação de uma força constituinte; nesse ponto, segundo Deleuze, encontra-se a originalidade de Nietzsche ao propor a realidade composta por forças ativas e reativas, não ensejando igualar/equilibrar as diferenças entre as forças (*Idem*).

A força ativa afirma sua diferença, contrariamente à força reativa em cumplicidade com a negação, quando a reativa prepondera limita a força ativa em sua afirmação do que pode (DELEUZE, 2010). Os autores conjecturam que, quando há essa composição, as forças reativas não se tornam ativas, mas, simplesmente, limitam/impedem/subtraem a ativa da afirmação do que pode, ou seja, o triunfo da força reativa acontece não pela composição de forças superiores, mas pela subtração ou divisão das ativas. Logo, eles designam a preponderância das forças reativas como vitória do ressentimento, da má consciência e do ideal ascético, dos *fracos* (grupos majoritários) que ao triunfarem não o deixam de ser, sobrepujando outros (grupos minoritários), impedindo-os de afirmarem sua diferença (*Idem*).

Os autores, considerando os primeiros argumentos, afirmam a existência de dois sentidos para hierarquia. Um deles, quando há prevalência da hierarquia *invertida*, na qual as forças reativas preponderam sobre as ativas, tendo, como exemplo, as ações do Estado, da religião e a consequente aprovação de uma moral como confirmação de uma hierarquia. O outro modo diz sobre os espíritos livres que, não estando separados do que podem, afirmam sua diferença. Portanto, o poder de afetar da força ativa² leva ao agir e ao comandar, (des) hierarquizam (subjagam) as forças reativas do Estado, da religião e/ou da moral. (DELEUZE, 2010).

De uma forma ou de outra, a hierarquia está posta, tanto na afirmação da força ativa quanto no triunfo mais ordinário da reativa. Logo, não se trata de superar a existência da hierarquia, como comumente poderíamos supor, nossa questão se colocaria da seguinte forma: qual hierarquia podemos e desejamos provocar?

2 Vale destacar a possibilidade da negação ativa como movimento que transmuta o devir reativo, seria a negação da negação, operação do eterno retorno (DELEUZE, 2010).

Como afirmamos, há dois sentidos para a hierarquia: no primeiro, os sistemas centrados, caracterizados por pontos/(forças reativas), promovem organizações e distribuições binárias na sociedade, nas instituições etc.; constituem maioria³ na reprodução e ressonância pelo/no termo principal, como; homem/(mulher), branco/(negro), adulto/(criança) (DELEUZE; GUATTARI, 1997) e, acrescentaríamos, professor/(aluno), direção/(comunidade escolar), gestor educacional/(profissionais da educação) etc. São sistemas molares, formam centralidade na organização dos pontos vinculados, constituindo-se como rede arborescente que é a ligação dos *pontos* por *linhas* que respondem a condições de submissão (*Idem*):

Os sistemas arborescentes são sistemas hierárquicos que comportam centros de significância e de subjetivação, autômatos centrais como memórias organizadas (DELEUZE; GUATTARI, 1995, p.36).

Como exemplo, o tipo ideal burocrático weberiano, com suas características voltadas aos pontos, está assentado numa organização fixada por regras bem delimitadas e definidoras das atividades a serem realizadas, dos poderes de mando para fazer valer a execução desejada, incluindo os meios de coerção e a exigência de contratação de pessoas qualificadas/especializadas para o exercício das funções. São pressupostos da dominação burocrática, desenvolvidos, em escala, no Estado moderno e na empresa avançada no capitalismo. A hierarquia nesse contexto estipula rigidamente uma organização de cargos e instâncias, de mando e subordinação, pela centralização vertical monocrática (WEBER, 1999). Portanto, uma referência à arborescência do modelo, pautada no argumento de superioridade técnica da organização burocrática; pela precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais, exercida por funcionários individuais treinados etc.

O sistema molar weberiano organizado (e organizador) pela centralidade dos pontos da hierarquia, por meio de sua racionalidade instrumental, acentua o consenso, a certeza e a estabilidade na administração das organizações, incluindo as escolares, fortemente normatizadas por essa perspectiva (LIMA, 2008).

Não seria forçoso considerar que a racionalidade do modelo burocrático em um contexto pós-fordista ainda permanece, mesmo assumindo outras características próprias ao contexto globalizado (*Idem*). Esse contexto, segundo Ball (2001), ao analisar o relatório da OCDE, apresenta um *novo* paradigma

3 Convém lembrar que o devir é sempre minoritário, a micropolítica, portanto, não visa conquistar maioria. A maioria é o que é não por constituir uma quantidade relativa maior, mas por determinação de um estado ou padrão de dominação (DELEUZE; GUATTARI, 1997).

de gestão pública que preconiza a substituição de organizações centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, conjugados com a perspectiva de competitividade e produtividade. Ora, as organizações educacionais cada vez mais mercantilizadas veem-se à volta com processos de desregulação e flexibilização, acentuadamente, centralizadores. Superar hierarquias na pauta das reformas atuais não significa vigorarem movimentos minoritários, ao contrário, visam inocular as práticas de desempenho empreendedor/performático.

O segundo sentido da hierarquia é o sistema acentrado, caracterizado por linhas/(forças ativas). Num impasse constante, ocorreríamos num engano se caracterizássemos a hierarquia, no sentido exposto anteriormente, como algo exclusivo da arborescência. Os rizomas⁴ também produzem hierarquias⁵, ou seja, existem nós (entrelaçamento das linhas) da *raiz* neles, logo apresentam formações que tendem a centralização. Portanto, não se trata de encaminhar dualismos⁶ entre modelos que porventura se oporiam. Não é o lugar seguro que se almeja alcançar, mas um movimento que não para de se erigir, entranhar, alongar, romper-se e retomar (DELEUZE; GUATTARI 1995). No entanto, os nós nos rizomas são desfeitos (embora possam constantemente engendrar novas hierarquias centradas) sempre que as forças ativas provocam novas aberturas, entradas, conexões, composições – novos mapas. Assim, essas novas composições, exatamente, dão o sentido da segunda forma de compreensão da hierarquia, poderíamos afirmar, embora pareça paradoxal, que:

O rizoma é um sistema acentrado não hierárquico e não significante, sem General, sem memória organizadora ou autômato central, unicamente definido por uma circulação de estados (DELEUZE; GUATTARI 1995, p. 43).

Com outras palavras, são sistemas hierárquicos, que se constituem pela liberação de linhas (forças ativas ou linhas de devir) em relação aos pontos, pois agenciam/criam novas realidades, desencarregadas de representar um mundo (DELEUZE; GUATTARI, 1997). Não se caracterizam pela ligação dos pontos,

4 É a realização do múltiplo de maneira simples, sóbria, não acrescentada uma dimensão superior, haste subterrânea que se distingue das raízes, radículas (DELEUZE; GUATTARI, 1995).

5 Assim como, há movimentos rizomáticos nas raízes, quando das deformações anárquicas nas árvores em suas raízes aéreas e hastes subterrâneas (DELEUZE; GUATTARI, 1995).

6 A esse respeito Lapoujade (2015) diz que Deleuze e Guattari confirmam que os planos de consistência e de organização se misturam continuamente impedindo uma compreensão do dualismo no sentido corriqueiro. O dualismo nos autores, descreve o comentarista, só pode ser entendido como divisão preparatória que acontece no contexto de um pluralismo, exercendo, portanto, função transitória. “Quer seja situado ao nível dos planos, das máquinas ou das multiplicidades, o dualismo só vale pelo pluralismo de onde parte e por aquele a que conduz. Partimos de um pluralismo virtual (plano das multiplicidades intensivas) para chegarmos a um pluralismo efetivo (a infinita variedade dos agenciamentos concretos), com os dualismos exercendo papéis apenas transitórios” (p.217).

passam entre eles em movimento acelerado configurando zona de vizinhança e de não localização (fronteiras/linhas de fuga) ao arrastar os pontos. Portanto, diferente da arborescência, o rizoma é o devir linha liberando-se dos pontos e colocando-os num campo de vizinhança e indiscernibilidade (*Idem*).

Em síntese, os movimentos minoritários são afirmativos e têm sentido positivo, constituem linhas de devir – campos de forças diagramáticas que não seguem estruturas, caracterizam-se como linhas de segmentação social, de fissuras, de vida, de destruição passional. Dessa forma, as multiplicidades minoritárias lutam contra os agenciamentos que buscam territorializá-las (LAPOUJADE, 2015), promovendo uma livre circulação ao confrontar, por exemplo, a política mundial “Da miséria e da opressão, através de fomes devastadoras, de guerras locais endêmicas, de deportações, da completa dessocialização que ela impõe às populações por meio da multiplicação dos guetos urbanos, das favelas inabitáveis” (*Idem*, 251).

Logo, há permanência de hierarquia, mas de um novo tipo, pois as linhas ao se liberarem e afirmarem tudo o que podem, arrastam os pontos, subordinando-os pela desterritorialização, tornando-os não localizáveis (indiscerníveis), fazendo-os encontrar novas funções criadoras. Nessa dinâmica, as linhas correm entre os pontos movimentando-os, sem se localizar neles (DELEUZE; GUATTARI, 1997). Dessa relação/afetação as forças reativas são hierarquicamente subjugadas, não dissolvidas, permanecem reativas, embora arrastadas/provocadas pela força ativa, modificando (arrastando) o estado ou padrão de dominação existente.

Como exemplo, a instituição escolar pública é atravessada por diferentes concepções que estão em disputa e, sendo assim, essas diferenças por vezes se manifestam subterraneamente ou explicitamente. Numa situação específica, localizada em área de conflito urbano⁷, o direito à aprendizagem pôde acontecer pela reivindicação de mulher(es), companheira(s) do chefe do tráfico, que buscava(m) deslegitimar a ordem hierárquica da direção, por meio, inclusive, de intimidações e ameaças. Vivenciamos essa situação quando uma mãe (também primeira dama do tráfico) impôs horários exclusivos de entrada e saída de sua filha, descredenciando a autoridade da direção, usando de artifícios disponíveis naquele momento, porém, certamente, não legítimos na instituição. Qual hierarquia ela promoveu nesse caso? As professoras, assim como, a equipe pedagógica e a direção ficaram acossadas fortemente, o medo tomou conta do lugar, e a despeito das

7 Vivenciamos esses acontecimentos na realização de um projeto de extensão, com o tema da gestão democrática, numa escola de educação infantil na região metropolitana do Rio de Janeiro, situada em área de conflito urbano, detidamente, em território de disputa do tráfico de drogas.

intimidações e ameaças (re) afirmaram sua posição, do horário pré-estabelecido para todos os alunos numa reunião do conselho escola comunidade⁸. A situação a partir desse momento foi aparentemente apaziguada.

Não há uma síntese ideal nesse caso, livre da lógica binária opressor/oprimido e de resquícios de autoritarismos; no entanto, não seria um engano afirmar que tanto os profissionais da escola quanto a mulher vinculada ao tráfico queriam afirmar tudo o que podiam, por motivos diferentes, certamente. Numa passagem em vídeo, José Cláudio Souza Alves (2016) comenta sobre essa mesma personagem e pergunta: quantas vezes ela deve ter sido humilhada em sua trajetória de vida social e profissional ou invisibilizada pelo Estado em seus direitos e, até mesmo, em sua experiência, provavelmente frustrante, na instituição escolar como aluna? Naquele momento de correlação de força era possível que ela desejasse afirmar simplesmente sua *presença*. Da mesma forma, como deveriam agir as professoras e a direção num contexto marcado pela vulnerabilidade do exercício pedagógico? Quais encontros eram possíveis naquele momento, para afirmação de uma qualidade educacional social, considerando que a vulnerabilidade primaz vinha de uma condição de exclusão histórica (e atual) promovida pelas políticas de Estado em relação às possibilidades de funcionamento da escola? Concluímos, as minorias eram tanto os profissionais da educação quanto aquela *mulher*, e, nesse sentido, lançavam mão do que podiam para se defender de um Estado regulador, cada vez menos provedor e cada vez mais empreendedor, promotor de pontos flexíveis/endurecidos e hierarquias não *democráticas*.

HIERARQUIA DO DIREITO À APRENDIZAGEM: PROPOSIÇÃO DAS CORPORações À GESTÃO PEDAGÓGICA

Em vídeo recente, o superintendente executivo do Instituto Unibanco (GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS DE APRENDIZAGEM: DIREITOS, AUTONOMIA E EQUIDADE, 2015) comentou sobre a *centralidade da hierarquia* do pedagógico, como dispositivo de gestão do direito à aprendizagem. Essa citação, conjugada com a compreensão de que as organizações escolares atuais estão cada vez mais premidas pelo modelo racional burocrático gerencial, motivou-nos a aprofundar as proposições da entidade referida, como um exemplo, entre diversos, do que vigora no campo educacional.

8 Indiretamente também houve a *intermediação pacificadora* de um preposto do tráfico, reafirmando nossa compreensão de que as correlações de força se colocam constantemente e por diferentes caminhos.

O instituto Unibanco, instituição incumbida de fazer o investimento social privado do Itaú Unibanco, atua fomentando políticas de gestão para a garantia do direito à aprendizagem.

Com foco na **melhoria dos resultados** e na produção de conhecimento sobre o Ensino Médio, o Instituto Unibanco dedica-se a elaborar e implementar **soluções de gestão na rede de ensino, na escola e em sala de aula** – comprometidas com a capacidade efetiva das **escolas públicas de garantir o direito à aprendizagem** de todos os estudantes (INSTITUTO UNIBANCO, 2015, p. 14, grifo nosso).

Há a orientação para uma gestão de resultados, tendo como princípio a garantia do direito à aprendizagem, eixo articulador das políticas fomentadas pela entidade. Essa proposta de gestão articula-se por uma ampla capilaridade ao ser direcionada as redes de ensino, as escolas e as salas de aula.

De forma mais específica, o Projeto Jovem do Futuro, principal ação desenvolvida pelo Instituto, com objetivo de aprimorar a gestão do Ensino Médio, acontece em redes públicas por meio de parcerias com as secretarias estaduais de educação. Desse arranjo desdobra-se o oferecimento de assessoria técnica, formação, instrumentos e sistemas, ou seja, a promoção de análises educacionais, instrumentos e tecnologias de apoio à gestão escolar, metodologias pedagógicas e trocas de experiências entre os profissionais (*Idem*).

A partir de metas para a rede de ensino e para cada escola, os agentes educacionais realizam uma leitura do contexto de seus resultados de aprendizagem, elaborando um **diagnóstico** que, por sua vez, orienta a elaboração de um **plano de ação**. Então, realizam, **monitoram e avaliam** as ações planejadas, numa governança que envolve toda a estrutura da Secretaria, inclusive o Secretário. Esse processo de monitoramento permite identificar as **ações que geram resultados**, compartilhá-las com os diversos agentes educacionais e, ao mesmo tempo, **corrigir rotas, alterando as ações que não geraram resultados** (*ibidem*, grifo nosso).

O padrão de orientação de gestão articula-se por meio de metas/ações/correções e, sobretudo, resultados. A centralidade da garantia do direito à aprendizagem liga-se diretamente ao alcance desses resultados que parece ser o axioma principal da entidade.

Para esse exercício de orientação, existe o Circuito de Gestão, caracterizado por monitoramentos e avaliações, sendo um dispositivo para análise dos dados de execução dos planos e dos indicadores preditores em cada instância (Relatório de 2015). Uma ferramenta, portanto, que, na perspectiva da corporação, permite ao gestor escolar identificar as causas da dificuldade de aprendizagem e desenvolver ações para obter efeitos positivos.

O processo tem início com o estabelecimento da **meta de aprendizagem por escola**, o que **envolve o Instituto Unibanco e a Secretaria de Educação**. Então, cada escola realiza um diagnóstico da sua situação, elabora um planejamento e inicia a execução do seu plano de ação. **Depois, monitora e avalia a execução e, caso necessário, corrige rotas**. O circuito completo, com suas quatro etapas, é realizado a cada três meses de forma consecutiva. Entre as etapas de Monitoramento e Avaliação de Resultados e Correção de Rotas, **é realizada uma reunião entre as escolas, a Reunião de Boas Práticas (RBP), com o objetivo de compartilhar ações e métodos bem-sucedidos, que contribuem para o atingimento das metas** (Instituto Unibanco – Modelo e método, Circuito de Gestão, grifo nosso).

Esse dispositivo de controle estabelece metas de aprendizagem por escola, que são, por sua vez, consensuadas entre o Instituto Unibanco e as Secretarias de Educação. As metas definidas e os resultados almejados são acompanhados pelas reuniões de *boas práticas*, uma espécie de correção de rota, que norteia os processos pelos exemplos bem sucedidos. Algo que dá a dimensão da centralidade do pedagógico não propriamente por linhas deliberativas democráticas, mas por uma maneira de *orientação segura* em forma de circuito de gestão com previsão de monitoramento, correção e exaltação de boas práticas.

Essa hierarquia do pedagógico, centrada na gestão do direito à aprendizagem, talvez pudesse ser argumento suficiente para nos convencer de uma positiva e necessária orientação de um modelo de gestão, que a entidade, vinculada ao mundo financeiro, encaminha para nossas redes e escolas públicas. Mas qual hierarquia é apresentada? Não é preciso ir muito além para interpretar que essa hierarquia do pedagógico está composta por *pontos corporativos* que ignoram/imobilizam e/ou capturam os movimentos das *linhas pedagógicas comunitárias*.

Os documentos citam a vinculação do pedagógico aos resultados, estes, por sua vez, num campo que não pertence, propriamente, à deliberação da comunidade escolar. Embora haja uma dinâmica participativa, com reuniões, elaborações e execuções de planos, está explícito que a forma organizativa e seus conteúdos, dos e para os resultados, são definidos em outro lugar com base em concepções bem delimitadas. Noutro documento, elaborado por um movimento de entidades, do qual o Instituto Unibanco faz parte, há a defesa da Base Nacional Comum, por objetivos de aprendizagem, como alvo a ser consignado como política pública. Nesse documento, há um encadeamento de proposições que dizem sobre a necessidade de uma definição dos objetivos de aprendizagens pelo direcionamento ao que é essencial:

Os objetivos de aprendizagem devem ser enxugados de forma a se ater ao essencial, assim a Base pode ser trabalhada com a profundidade necessária e dentro do tempo definido para cada etapa (Leitura Crítica BNC. Movimento pela Base Nacional Comum, 2015, p.41, grifo nosso).

O documento está muito extenso (a Base). **É preciso enxugá-lo, garantindo que realmente foque nas aprendizagens essenciais para todos.** Há ainda a necessidade de ter maior clareza sobre quanto tempo, de fato, os objetivos ocupam (...). Apesar de valorizar em sua introdução a “sociabilidade, curiosidade, atitudes éticas”, entre outras habilidades, a versão preliminar da BNC não avança nessa direção. **Será necessário incorporar capacidades essenciais associadas ao Desenvolvimento Integral, de forma integrada ou suplementar aos demais conhecimentos e habilidades** (Leitura Crítica BNC. Movimento pela Base Nacional Comum, 2015, p.14, grifo nosso).

Quais seriam as aprendizagens essenciais? Acreditamos que esse direcionamento ao essencial, designado aos objetivos de aprendizagem, não se trata simplesmente de um enxugamento quantitativo de objetivos proposto à Base, mas de temas centrais a uma determinada concepção em disputa.

A centralidade do pedagógico pelos objetivos de aprendizagem referencia novos contratos de formação numa lógica pós-fordista de trabalho, ou seja, pela pedagogia das competências em consonância com as modificações produtivas, altera-se a tradicional maneira de formação voltada a uma qualificação estável para o trabalho.

Mundo do trabalho e sistema educativo, organização e conteúdo das atividades educativas, validação e reconhecimento dos saberes e das capacidades profissionais, modalidades de recrutamento e de gestão das carreiras – fluidificam-se para tomar a forma de práticas referentes à competência, que fundam a relação trabalho-educação sobre novas bases (também instáveis) e recorrem frequentemente aos recursos e procedimentos individualizantes (RAMOS, 2002, p. 64).

A perspectiva apontada pela pedagogia da competência enseja concepções de formação baseadas na flexibilidade, autonomia, responsabilidade, capacidade de comunicação e polivalência (*Idem*), voltadas ao produtivismo gerencial atual. A lógica do trabalho deixa de ser “ter conhecimento e ter qualificação para ser competente e ser qualificado” (*Idem*, p.68), trazendo implicações para a gestão da aprendizagem, pois, em razão da busca da eficiência produtiva, novos conteúdos e métodos de gestão são apresentados. Ou, como acentua Ball (2001), na nova organização da gestão pública a aprendizagem é entendida como produto final de políticas custo-eficazes.

Doutra forma, a hierarquia do pedagógico, pelas linhas não submetidas ao controle das entidades corporativas, deseja e promove outras estratégias de gestão, compõe com e por meio dos grupos minoritários, articula outros currículos e metodologias de aprendizagem, não se satisfaz com os resultados de aprendizagem definidos pelas metas produtivistas, com o exercício da gestão voltado à colaboração empreendedora etc.

A qualidade escolar e educacional, sob essa perspectiva, tem outro significado; diz sobre encontros pedagógicos por meio de linhas hierárquicas insubmissas. Há a legitimação da democracia como campo de acontecimentos/devires, como promoção de hierarquias que subjugam os pontos/(forças reativas). Assim, mesmo numa ordem *democrática* corporativa gerencial os desvios das linhas/(forças ativas) podem afirmar o que podem, subvertendo a gestão/formação para o mercado, rompendo com o monocratismo consensuado das *boas práticas*, desregulamentando as responsabilizações meritocráticas, muitas vezes, introduzidas no conselho escolar e nos planos pedagógicos, como também, nos conselhos educacionais e nos planos de educação.

As proposições das corporações, no entanto, configuram um paradoxo (MARTINS, 2016). A gestão pela centralidade da garantia da aprendizagem, pela lógica corporativa pós-fordista, precisa *valorizar/incentivar* as linhas de força (insubmissas) como dispositivo de formação. O sentido colaborativo empreendedor, que as relações de produção exigem dos novos trabalhadores, embora a formação para o trabalho simples ainda seja significativo em nosso contexto, dizem sobre uma eficiência das empresas que dependem cada vez mais da capacidade de lidar com a imprevisibilidade da produção no contexto do trabalho imaterial. Logo, a gestão do pedagógico não poderia desconsiderar essa faceta do imponderado no processo de formação. O que certamente caracteriza um paradoxo, pois, a insubmissão das linhas não pode ser controlada e quando o é deixa de ser insubmissa.

O paradoxo fica mais aguçado na medida em que a hierarquia da gestão para a formação no contexto do trabalho pós-fordista não pode abdicar do controle; este necessariamente precisa estar subsumido na relação pelos almejados resultados da aprendizagem. De uma maneira ou de outra, pela intensidade ou não desse paradoxo, compreendemos que as linhas insubmissas buscam sempre fugir às capturas, provocando novas realidades/possibilidades de gestão e aprendizagem.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. **Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação**. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>. Acesso em: 05 de dezembro 2016.

ALVES, José Cláudio Souza. **DEBATE LANÇAMENTO DA REVISTA MOVIMENTO. SOBRE VIOLÊNCIA**. Direção/produção: NUFPE/UFF. Niterói/RJ, 2016. Não disponível.

DELEUZE, Gilles. **Nietzsche et la philosophie**. 6ª Edição. Editora Quadrige/Puf, 2010.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs**. Capitalismo e esquizofrenia (vol. 4). Tradução de Suely Rolnik. São Paulo: Editora 34, 1997.

_____. **Mil Platôs**. Capitalismo e esquizofrenia (vol. 1). Tradução de Ana Lúcia de Oliveira, Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. São Paulo: Editora 34, 1995.

GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS DE APRENDIZAGEM: DIREITOS, AUTONOMIA E EQUIDADE. Direção/produção: Instituto Unibanco e Folha de São Paulo. Seminário Internacional Caminhos para a Qualidade da Educação Pública: Gestão Escolar. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tvuol.uol.com.br/video/escolas-precisam-de-padroes-claros-diz-executivo-do-instituto-unibanco-04024C9B306CE4A95326>. Acessado em: 04 de julho de 2016.

INSTITUTO UNIBANCO. **2015 - Relatório de atividades**. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Relatorio-2015-InstitutoUnibanco.pdf>. Acesso em: 19 de set.2016.

_____. **Modelo e método, Circuito de Gestão**. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/metodo/#>. Acesso em: 1 de outubro de 2016.

LAPOUJADE, David. **Deleuze, os movimentos aberrantes**. Tradução de Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: n-1 edições, 2015.

LIMA, Licínio. **A Escola como Organização Educativa**. Uma abordagem sociológica. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 2008.

MARTINS, André. **Democracia, micropolítica e os dispositivos de gestão educacional gerencial**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 453-465, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623654948>. Acesso em: 11 de agosto de 2016.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. **Leitura Crítica BNC. Movimento pela Base Nacional Comum**. Balanço preliminar, dezembro de 2015. Disponível em: http://movimentopelabase.org.br/wpcontent/uploads/2015/12/BNC_leitura_critica_Movimento_dez_15MEC_VF.pdf. Acesso em: 19 de set.2016.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** 2ª Edição. São Paulo: Cortez, 2002.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade, Fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1999.

ANDRÉ ANTUNES MARTINS é doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense/RJ. Atualmente é professor adjunto na mesma universidade do doutoramento. Desenvolve pesquisa no campo das ações coletivas de produção do comum e das políticas com foco na gestão democrática educacional. Também atuou em redes públicas de ensino na educação básica. E-mail: andreantmartins@gmail.com.

*Recebido em janeiro de 2017
Aprovado em março de 2017*

Base Curricular Nacional: reflexões sobre autonomia escolar e o Projeto Político-Pedagógico

National Curricular Base: reflections on school autonomy and the Political-Pedagogical Project

Currículo Nacional Base Común: reflexiones sobre la autonomía de las escuelas y el Proyecto Político Pedagógico

RITA DE KÁSSIA CÂNDIDO
JOÃO AUGUSTO GENTILINI

Resumo: O presente artigo trata da discussão atualmente em curso na educação brasileira sobre a Base Nacional Curricular Comum (BNCC) que motiva muitas preocupações, em especial no que tange à autonomia escolar e ao projeto de cada escola, aspectos fundamentais para um trabalho de qualidade que valorize a diversidade cultural. Neste artigo indagamos sobre as pretensões da BNCC, por meio de pesquisa bibliográfica, salientando, apesar da importância de existir uma base comum nacional, é necessário que exista a complementação com a realidade de cada escola, apontando assim, para a liberdade que as instituições devem ter na construção de seu próprio currículo, pois cada realidade é única e deve ser considerada. É neste aspecto que defendemos a necessidade de diálogo entre o Currículo Nacional e o Projeto Político-Pedagógico das escolas.

Palavras-chave: Base Nacional Curricular Comum; autonomia da escola; Projeto Político-Pedagógico.

Abstract: This article is about the current discussion in Brazilian Education on the National Curricular Common Base (BNCC), which motivates many concerns, especially regarding school autonomy and the project of each school, which are fundamental aspects for a quality work that value cultural diversity. In this article, we inquire about the BNCC's pretensions, through bibliographic research, pointing out that despite the importance of having a common national base, it is necessary to complement with the reality of each school, thus pointing to the freedom that institutions should have to build their own curriculum, because each reality is unique and should be considered. It is in this aspect that we defend the need for dialogue between the National Curriculum and the Political-Pedagogical Project of the schools.

Keywords: Common Curricular National Base; school autonomy; Political-Pedagogical Project.

Resumen: El presente artículo trata de la discusión actualmente en curso en la educación brasileña sobre el Currículo Nacional Base Común (BNCC) que motiva muchas preocupaciones, en particular, con respecto a la autonomía escolar y el proyecto de cada escuela, aspectos fundamentales para un trabajo de calidad que valore la diversidad cultural. En este artículo se indaga acerca de

las pretensiones de BNCC, por medio de investigación bibliográfica, señalando que a pesar de la importancia de existir una base común nacional, es necesario que exista la complementación con la realidad de cada escuela, lo que apunta a la libertad que las instituciones deben tener en la construcción de su propio currículo, pues cada realidad es única y debe ser considerada. Es, en este aspecto, que se defiende la necesidad de diálogo entre el Currículo Nacional y el Proyecto Político Pedagógico de las escuelas.

Palabras clave: Currículum Nacional Base Común; autonomía de la escuela; Proyecto Político Pedagógico.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de uma educação para todos, como responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Ao mesmo tempo, indicou a necessidade da criação de um sistema nacional de educação e de um currículo de base nacional. Cumprindo a exigência constitucional, o artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, definiu que:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996)

Nesse contexto, iniciaram-se as discussões que culminaram, em 1996, com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que tinham, a princípio, a pretensão de se tornarem Diretrizes Curriculares Nacionais e o fato de serem denominados “parâmetros” representou uma solução razoável, sem a obrigatoriedade de utilização, servindo apenas como material de apoio aos professores e gestores. (MACEDO, 2014).

De acordo com o documento oficial dos Parâmetros Curriculares Nacionais:

Os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem o primeiro nível de concretização curricular. São uma referência nacional para o ensino fundamental; estabelecem uma meta educacional para a qual devem convergir as ações políticas do Ministério da Educação e do Desporto, tais como os projetos ligados à sua competência na formação inicial e continuada de professores, à análise e compra de livros e outros

materiais didáticos e à avaliação nacional. Têm como função subsidiar a elaboração ou a revisão curricular dos Estados e Municípios, dialogando com as propostas e experiências já existentes, incentivando a discussão pedagógica interna das escolas e a elaboração de projetos educativos, assim como servir de material de reflexão para a prática de professores. (BRASIL, 1997, p. 29)

A construção dos Parâmetros significou um passo considerável em se tratando de seleção de conteúdos válidos nacionalmente. No entanto, essa iniciativa gerou muitas críticas, principalmente em se tratando da falta de participação e atuação das escolas na escolha dos conteúdos e das metodologias de ensino e aprendizagem.

Nessa trajetória histórica, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), trouxe também a discussão sobre a necessidade da construção de uma Base Nacional Curricular Comum (BNCC), que começou a ser discutida no ano de 2015.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. (BRASIL, 2016, p. 7)

O objetivo principal, como constava do documento introdutório da BNCC, era oferecer subsídios às propostas curriculares, trazendo a preocupação com as especificidades que caracterizam as escolas brasileiras (BRASIL, 2016). Tal objetivo apontava para a necessidade de que a BNCC não ignorasse o campo próprio das escolas, os pensamentos e concepções sobre ensino e educação que nelas estavam presentes, bem como as questões relacionadas com o ensino e a aprendizagem dos alunos.

Defendemos que o documento final da Base Curricular Comum Nacional não deve ser a única referência para as escolas. É preciso, tanto em sua construção como em sua implementação, ouvir o que professores, estudantes e comunidade, pensam desse processo. Nesse sentido, torna-se absolutamente necessário pensar num Projeto Político-Pedagógico que possa dialogar com a Base Curricular e suas possíveis inovações, garantindo o direito e a valorização da intervenção de todos nessa construção que fundamenta a educação Nacional.

A BASE NACIONAL CURRICULAR COMUM: ANSEIOS E CRÍTICAS

Em meados de 2014, após a discussão e implementação do novo Plano Nacional de Educação (PNE)¹, em um seminário interinstitucional organizado pelo MEC, tiveram início as primeiras discussões sobre a BNCC. O MEC criou, também, um portal que apresentava ao público o processo de elaboração do documento, estabelecendo canais de comunicação e participação da sociedade nesse processo.²

Como foi possível perceber, nos meios eletrônicos e nas discussões dos diferentes espaços e instâncias educacionais, o diferencial que marcou a elaboração desse documento, foi a “chamada” à discussão e à participação. Realmente, num período em que temos colocado em pauta a importância do coletivo e da opinião de todos, a iniciativa de abrir a discussão curricular nacional para o Brasil todo foi, no mínimo, audaciosa e oportuna.

Sabemos que o currículo não é neutro; ele carrega concepções diversas, inclusive concretizando as relações de poder estabelecidas no campo escolar. Por isso é preciso que estejamos atentos para a maneira como ele se configura no cotidiano das escolas.

É preciso se atentar para o fato de que o currículo não é neutro; ao ser veículo de conhecimentos selecionados, ele se liga ao poder, à homogeneização ou diferenciação da escola e por isso os educadores precisam estar alertas às suas implicações sociológicas e culturais quando de sua estruturação. (OLIVEIRA, 2008, p. 545)

Portanto, em se tratando de interesses, é importante que todos possam participar ativamente, já que nem sempre os interesses daqueles que elaboram as leis são os mesmos daqueles a quem é exigido que as observem ou as cumpram:

Perspectivas sociais compartilhadas são a base a partir da qual interesses coletivos podem ser construídos. Numa sociedade desigual, os grupos dominados não possuem apenas perspectivas diferentes de grupos dominantes: possuem também interesses conflitantes. (MIGUEL, 2011, p. 35)

1 “O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos”. (BRASIL, 2014)

2 Site: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/> Acesso em julho de 2016, na página do MEC

Discutimos nas universidades e escolas brasileiras a necessidade de termos um ensino de qualidade. Assim, existe a necessidade de se saber o que está sendo ensinado nas salas de aula, avaliando-se para comprovar se as crianças estão aprendendo ou não. Tal discussão valida a necessidade de uma Base Curricular Comum, que auxilie na seleção dos conteúdos a serem trabalhados pelas escolas e, consequentemente, os conteúdos a serem cobrados nas avaliações externas.

Por outro lado, é importante lembrar que desde os PCNs, esperava-se ter uma referência, de natureza comparativa para se saber o que as escolas estão ensinando e o que as crianças estão *de fato* aprendendo, além dos motivos que levam às defasagens de aprendizagem, sobretudo em relação ao que se espera dos alunos nos diferentes níveis escolares e nas idades correspondentes.

O documento preliminar da Base Nacional Curricular apresenta conteúdos que foram intensamente discutidos por diversos grupos³ que interagiram e construíram coletivamente a proposta. Na medida em que esses grupos incorporaram experiências, percepções e projetos de sucesso, os conteúdos e os métodos de ensino e aprendizagem escolhidos certamente serão garantia de maior inclusão e qualidade de ensino.

Entretanto, em se tratando da relação existente entre a Base Curricular e os Parâmetros Curriculares Nacionais, Tonegutti (2016), questiona o fato de, na construção da Base, não terem sido considerados os resultados dos Parâmetros Curriculares Nacionais; mais que isso, há um silêncio em relação aos PCNs, que pode significar uma fuga em se tratando das críticas feitas no passado. Corre-se um risco, no dizer de Tonegutti (2016), como citado em seguida:

Esse silêncio revela a que vem a proposta. Ela pretende substituir os PCN como algo novo, ignorando a situação já existente e valendo-se de uma nova linguagem para tentar afastar muitas das críticas feitas aos PCN. Senão, seria precedida de um diagnóstico e uma análise crítica que fundamentasse as mudanças propostas. (p. 4).

Apesar do distanciamento entre os documentos, o mesmo autor, ao fazer uma análise comparativa da proposta de química, tanto nos PCNs, quanto na Base, chega à conclusão de que se trata-se de “mais do mesmo”.

Este é um olhar em relação à construção da Base, mas não podemos limitar-nos a essa visão apenas; é preciso considerar as mudanças trazidas pela participação pública, como a significativa alteração nos conteúdos de História,

3 Alunos, famílias, especialistas, formadores e profissionais da educação (em especial docentes de todo o Brasil).

que devido à reorganização, deixa o eixo eurocêntrico e incorpora conteúdos relacionados à História da África e estudos afro brasileiros e indígenas, pautados nas Leis 10.639⁴, de 2003 e 11.645⁵, de 2008.

Talvez a maior diferença entre estes dois documentos (PCN e a Base Curricular) seja o ponto em que os parâmetros traziam orientações mais generalizadas, diferente da Base, que mostra o que deve ser ensinado em cada ano escolar, o que pode auxiliar no trabalho docente e no direcionamento daquilo que se pretende ensinar na escola.

No entanto, não devemos esquecer-nos da necessidade da contribuição de cada escola, seus anseios e desejos, assim como expressa Tonegutti (2016), quando diz que a Base Nacional Curricular deve ocorrer no sentido de se formarem diretrizes gerais de orientação e não um currículo pronto.

Outra questão que surge é sobre o formato que as avaliações externas tomarão a partir da Base. Respeitarão as diversidades das escolas, ou seguirão o currículo comum?

As escolas, evidentemente, anseiam por um currículo, visto que, em muitas situações, os professores não sabem que caminho seguir no planejamento de suas aulas e atividades intra e extraclasses.

A situação é mais complexa ainda quando os professores reclamam que não sabem o que as avaliações externas realmente pretendem e se o objetivo é meramente avaliar e classificar, pois tais instrumentos seguem parâmetros que também não são plenamente conhecidos. Uma indicação dessa situação é quando vemos muitas escolas dando reforço para as avaliações externas, utilizando-se de instrumentos avaliativos de anos anteriores, treinando seus alunos para se saírem bem no exame. Tudo isso é resultado de uma falta de clareza daquilo que se espera da escola.

Estudos e pesquisas demonstram que as avaliações devem ser respaldadas nos conteúdos oferecidos pelas escolas e não, ao contrário, a escola moldar-se às avaliações. Essa prática equivocada acaba deturpando o próprio sentido do ato de avaliar, colocando mais ainda a necessidade de se saber o que está sendo ensinado nas escolas. São questões que têm muito a ver - ou teriam a ver - com a discussão em torno de um currículo comum.

No entanto, se até aqui tratamos dos anseios, existem também as críticas à Base Curricular Nacional, visto que, se não for bem conduzida essa construção e a aplicação destes conteúdos selecionados, se não forem respeitadas

4 Torna obrigatório o ensino da história africana, afro-brasileira e indígena.

5 Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

as particularidades das escolas, corremos o risco de retrocedermos em termos de participação da sociedade, democracia e autonomia, questões tão caras, tratadas na CF/1988 e na LDB/1996.

Em termos de participação da sociedade e, principalmente, de participação popular em se tratando de escolas públicas, se o currículo estiver engessado, não há espaço para essa participação, através de instâncias participativas que efetivamente funcionem, isto é, que superem o caráter burocrático.

Num segundo aspecto, deve ser vivida nos espaços escolares a democracia, mencionada nos textos constitucionais e também reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sob o formato de Gestão Democrática da escola e dos sistemas educacionais. Assim, a escolha dos conteúdos escolares também deve respeitar a lógica da participação e democracia.

A preocupação que se tem, no entanto é com os rumos que podem ser tomados com a apresentação da Base Curricular Nacional; se não forem claros os objetivos e a abertura para os pensamentos e posicionamentos de cada escola, corremos o risco de conduzir o ensino somente pelo que foi proposto pelo documento, sem preocupação com a vontade e peculiaridades das instituições educacionais e escolares.

Salientamos a importância de se discutir o currículo, como conhecimento selecionado da própria cultura, mas não podemos perder-nos nos propósitos dessa discussão e esquecer, por exemplo, a importância da autonomia que a escola precisa ter para estudar a melhor proposta de trabalho frente à realidade de seus estudantes. Dessa forma, entendemos que (...) “o currículo não pode ser separado do contexto social, uma vez que ele é historicamente situado e culturalmente determinado.” (VEIGA, 2001, p. 27)

A AUTONOMIA DA ESCOLA E O PROJETO PEDAGÓGICO

Segundo a LDB, no artigo 12, “os estabelecimentos de ensino deverão elaborar e executar” em articulação com as suas comunidades escolares, as suas próprias propostas pedagógicas (BRASIL, 1996).

Com isso, se a escola deve organizar, de forma autônoma, seu próprio projeto, isso implica que os profissionais envolvidos devem conhecer muito bem a realidade e, a partir dela, estabelecer as diretrizes de trabalho, seguindo um projeto que seja ao mesmo tempo político e pedagógico. Mesmo assim, a questão da autonomia da escola ainda é objeto de discussões, na medida em que as escolas fazem parte de sistemas de ensino que são regidos por normas padronizadas.

A propósito dessa autonomia, Ribeiro e Lemes (2008) afirmam que a esta é um processo de construção que demanda tempo, mas, de qualquer maneira, a implementação de ações que a estimulem deve reconhecer os professores como protagonistas.

Barroso (2006) também trabalha com o conceito de autonomia como responsável por transportar os poderes nacionais para as diferentes localidades. Isso significa que, mesmo diante de normas e leis que são válidas para todas as escolas, deverá sempre existir um espaço para as tomadas de decisões em cada localidade, considerando com isso, a pluralidade cultural existente. O autor afirma ainda que somente existirá a autonomia da escola quando os indivíduos forem autônomos; por isso, se existe a pretensão de fazer uma escola autônoma, é necessário libertar as “autonomias individuais”, dando-lhes um sentido coletivo (BARROSO, 2006)

No entanto, em se tratando de autonomia, devemos entender que ela deve ser relativa, visto que não se trata de abandonar os preceitos legais e cada escola interpretá-los e aplicá-los segundo seu entendimento, mas há de se procurar, tanto quanto possível, a conciliação entre o sistema e o local.

Dessa forma, a questão crucial da autonomia escolar está na capacidade de produzir seu próprio projeto, com função pedagógica, ou seja, nas dimensões que envolvem os processos de ensino e aprendizagem, mas também, com função política, que abrange também a comunidade e a pluralidade cultural.

Esse conceito de autonomia é capaz de superar a antiga lógica centralizada na equipe escolar, colocando em xeque toda a discussão acerca dos conteúdos a serem ministrados pelas escolas e desafia as escolas a selecionar os elementos significativos da cultura, de forma a atender também as necessidades de cada unidade escolar.

De acordo com Veiga (2001), o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é entendido como a organização e trabalho pedagógico da escola e deve levar em consideração os seguintes aspectos: finalidades da escola, estrutura organizacional, currículo, tempo escolar, processo de decisão, relações de trabalho e avaliação. Portanto, o PPP aponta os caminhos que a escola seguirá, o que a escola é e o que ela há de se tornar com a ação coletiva.

Por este motivo, o Projeto Político-Pedagógico deve ser construído de forma coletiva, envolvendo a comunidade e os representantes de todas as esferas envolvidas com o processo de ensino e aprendizagem. Assim, o PPP é um documento que caracteriza a identidade das escolas, dando um sentido para a instituição, um significado em relação ao local em que se situa, bem como dos grupos e indivíduos que o constituem.

Outra dimensão desse processo encontra-se na relação entre o Político-Pedagógico e o Conselho Escolar, relação essa que fornece um exemplo significativo da necessidade de o coletivo reunir-se para pensar as finalidades e anseios da instituição escolar. Nesse sentido, o PPP não deve ser apenas um documento que serve a propósitos burocráticos e ao final ficar engavetado, mas, sim, exercer um poder de direção sobre aqueles que fazem a escola em seu cotidiano. A escola, portanto, deve se reunir com frequência para repensar as ações do Projeto, atualizando as proposições de acordo com os acontecimentos e pensamentos daqueles que estão envolvidos, sendo essa, também, uma missão do Conselho Escolar.

Diante disso, percebemos a importância do PPP e seu potencial em cada escola, fato que não pode ser considerado irrelevante, pois se trata de ações políticas e pedagógicas discutidas e planejadas pelo todo da escola. Assim, o currículo surge desses anseios e a Base Comum só poderá ser significativa e efetivamente colocada em prática se houver essa conciliação com os projetos escolares.

É impossível pensar em democratização do ensino com uma escola distante de seus alunos: uma escola que apenas cumpre suas obrigações de repassar os conteúdos de forma acrítica não é capaz de atender os preceitos da legislação que a rege.

Ainda, é inegável a pluralidade cultural do mundo em que vivemos e que se manifesta, de forma impetuosa, em todos os espaços sociais, inclusive nas escolas e nas salas de aula. Essa pluralidade frequentemente acarreta confrontos e conflitos, tornando cada vez mais agudos os desafios a serem enfrentados pelos profissionais da educação. No entanto, essa mesma pluralidade pode propiciar o enriquecimento e a renovação das possibilidades de atuação pedagógica. (MOREIRA, 2007, p. 20)

Tal fator se agrava ainda mais quando temos uma política de seleção de conteúdos curriculares pautada em interesses de grupos, sobretudo dos setores privados, que só consideram a educação na perspectiva do mercado, sem considerar todas as dimensões envolvidas nos processos educacionais. Uma das consequências disso, segundo Limaverde (2015) é que:

A homogeneização acaba por pasteurizar o currículo, tornando-o sem vida, descontextualizado e amorfo. Nesse aspecto de falta de identidade, vigoram características hegemônicas contribuindo para a hierarquização do conhecimento, valorizando os saberes científicos em detrimento de outros saberes. (p. 89).

A escola necessita, pois, dessa autonomia, que não significa, como já foi dito anteriormente, total independência ou *laissez faire*, mas de uma autonomia relativa, como afirma Barroso (2006), capaz de considerar as demandas do sistema, mas qualificando a escola como livre também para fazer suas próprias escolhas.

A AUTONOMIA DA ESCOLA E O CURRÍCULO

De acordo com Macedo, Nascimento e Guerra (2014), a proposta de uma Base Curricular Comum esteve articulada, desde o início de sua discussão, com a noção de *identidade nacional*, que, muitas vezes, suprime a ideia de diversidade como condição sociocultural da educação.

Com certeza é um desafio importante discutir os caminhos da educação nacional, visto que há de se pensar em verificar a qualidade ou a falta de qualidade daquilo que a escola está oferecendo. Nesse sentido, identificar nas instâncias do sistema educacional brasileiro as experiências de construção de currículo e seus reflexos no ensino/aprendizagem consideradas adequadas e exitosas e onde ainda ocorram situações de precariedade, para prever formas de avaliar e discutir o que está sendo ensinado, assim como as soluções a serem tomadas, é de fundamental importância.

Moreira (2007) expressa ainda que “o currículo é, em outras palavras, o coração da escola, o espaço central em que todos atuamos, o que nos torna nos diferentes níveis do processo educacional, responsáveis por sua elaboração” (p.19). No entanto, se essa política se fizer de maneira dura e centralizadora, corremos o risco de suprimir a autonomia da escola, sua liberdade de querer e pensar.

A questão curricular deve ser amplamente discutida e avaliada, visto que nenhum currículo é neutro; pelo contrário, apresenta dimensões ideológicas, advindas das escolhas condicionadas pelas perspectivas e experiências dos dirigentes de ensino, gestores e professores. Quando nos colocamos a discutir o currículo com a comunidade, por exemplo, estamos compartilhando dessas escolhas ideológicas. Assim,

Podemos afirmar que as discussões sobre o currículo incorporam, com maior ou menor ênfase, discussões sobre os conhecimentos escolares, sobre os procedimentos e as relações sociais que conformam o cenário em que os conhecimentos se ensinam e se aprendem, sobre as transformações que desejamos efetuar nos alunos e alunas, sobre os valores que desejamos inculcar e sobre as identidades que pretendemos construir (...) (MOREIRA, 2007, p. 18)

Nesta linha de pensamento, Moreira (2007) inclui ainda as práticas sociais dos atores e agentes escolares e educacionais, que interferem, até mesmo de forma indireta e inconsciente, nas práticas pedagógicas, que não são explicitadas nos planos escolares, as práticas conhecidas como currículo oculto, por onde passam ações de caráter seletivo e excludente.

O autor chama, ainda, a atenção para o papel do educador que é de “participar crítica e criativamente na elaboração de currículos mais atraentes, mais democráticos, mais fecundos” (*idem*, p. 19) o que nos leva a indagar se tais aspectos estão sendo levados em consideração na discussão da Base Curricular Comum.

Uma das formas eficazes de se evitarem tais armadilhas é compartilhar os saberes e conhecimentos da comunidade, aquilo que os pais querem para seus filhos, aquilo que as crianças esperam da escola, é propiciar o diálogo entre as diversas frentes e valorizar o que está no “chão da escola”. As vivências, os conhecimentos, os pensamentos precisam ser discutidos sendo essa a grande questão a ser debatida em se tratando de um Currículo Nacional.

Além disto, deve-se criar oportunidades e abrir espaços para que a escola não fique indiferente em relação às escolhas curriculares, diante da preocupação de implantar e implementar documentos oficiais. As escolas devem assim, exercer seu direito de escolher de acordo com a sua realidade, levando em consideração a pluralidade cultural de seus alunos e comunidade, evitando promover um ambiente de neutralização e silêncio, o que não contribui com a formação cidadã dos indivíduos.

CONCLUSÕES

A discussão realizada neste artigo nos permite apontar algumas considerações importantes, quando pensamos em Base Curricular Nacional. Dentre elas, podemos destacar a importância de se discutir o currículo Nacional como forma de se saber o que a escola faz e o que podemos esperar dela, principalmente quando nos questionamos em relação à qualidade.

Sabemos que a Base Curricular deve contribuir para a melhor condução do trabalho docente, o que resulta na construção de instrumentos avaliativos adequados e coerentes. No entanto, temos que nos perguntar como a escola receberá tal documento. Será que existirá espaço para as particularidades e individualidades de cada instituição?

Se levarmos em consideração os discursos acerca da Base Nacional, parece existir essa preocupação, mas não podemos deixar de trazer tais elementos para a discussão e é isso que nos propusemos neste artigo. Assim, ressaltamos a

importância do Projeto Político-Pedagógico na caracterização e identidade das escolas, não podendo esse projeto ser descartado na escolha curricular, pois ele traz os anseios e pensamentos da comunidade e dos estudantes.

Outro ponto que procuramos destacar neste artigo foi a importância de se pensar na escola autônoma, com liberdade de pensamento, mas em sintonia com o sistema, uma autonomia relativa. Essa autonomia é de fundamental importância para a construção curricular, pois ela leva em conta, também, as escolhas da escola, escolhas estas que devem ser pautadas no coletivo, evitando-se o máximo possível, interferências excessivamente subjetivas e pessoais.

Sabemos que, muitas vezes, os interesses econômicos e financeiros acabam por esconder os verdadeiros anseios da escola, sufocando a autonomia de decisões e a elaboração de projetos. Por isso, não podemos deixar que um currículo pronto provoque uma superlotação no tempo escolar, quando os professores e direção tenham que correr o tempo todo atrás de uma demanda que é obrigatória, esquecendo-se daquilo que é próprio da realidade local.

Algumas questões são importantes de serem consideradas, tais como: como serão realizadas as avaliações externas? Também considerados o contexto e a pluralidade cultural? De que maneira? E o Projeto Político-Pedagógico, terá espaço para ser elaborado e colocado em prática?

Neste artigo, lançamos tais questionamentos de modo que sejam considerados, pensados e bem avaliados no momento em que nos depararmos com a Base Curricular Nacional pronta e disponibilizada para nossas escolas.

REFERÊNCIAS

BARROSO, João. A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In: AAVV. **A Autonomia das Escolas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 23-48.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Curricular Comum**, <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>, 2016. Acesso em 10 de julho de 2016.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação** – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 14 de junho de 2016.

_____. **Lei 11.645**, de 10 de março de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm. Acesso em: 15 de junho de 2016

_____. **Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.** Brasília, 2003. Disponível em < <http://www.uel.br/projetos/leafro/pages/arquivos/DCN-s%20-%20Educacao%20das%20Relacoes%20Etnico-Raciais.pdf>> Acesso em: 15 de junho de 2016

_____. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais** / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997. 126 p.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei n. 9.394/96. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 5 de julho de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

LIMAVERDE, Patricia. Base nacional comum: desconstrução de discursos hegemônicos sobre currículo mínimo – **Revista do Instituto de Estudos Sócio- ambientais**- UFG, v.5, n.1, Jan./Jun., p. 78-97, 2015, Disponível em: < <https://www.revistas.ufg.br/teri/article/download/36348/18704>> Acesso em 16 de junho de 2016.

MACEDO, Elisabeth. Base nacional curricular comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03 p.1530 – 1555, 2014, Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/issue/view/1331>> Acesso em 13 de junho de 2016.

MACEDO, Roberto Sidnei; NASCIMENTO, Cláudio Orlando; GUERRA, Denise de Moura. Heterogeneidade, experiência e currículo: contrapontos à ideia de base comum nacional e à vontade de exoterodeterminação da formação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03 p. 1556 – 1569, 2014, Disponível em: < <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>> Acesso em 13 de junho de 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84: 25-63, 2011

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa; CANDAU, Vera Maria. **Indagações sobre currículo: currículo, conhecimento e cultura**. Organização do documento Jeanete Beauchamp, Sandra Denise Pagel, Aricélia Ribeiro do Nascimento. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

OLIVEIRA, Zélia Maria Freire. CURRÍCULO: um instrumento educacional, social e cultural, **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 8, n. 24, maio/ago, p. 535-548. 2008.

RIBEIRO, Ricardo; LEMES, Sebastião de Souza. **A autonomia proposta na LDB (9394/96) e a Nova Proposta Curricular das escolas públicas paulistas**. Disponível em: http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65512/1/u1_d28_v2_tc02.pdf, 2008, acesso em 11 de julho de 2016

TONEGUTTI, Cláudio Antônio. **Base Nacional Comum Curricular: Uma Análise Crítica**. Disponível em: http://www.sismmac.org.br/disco/arquivos/eventos/Artigo_BNC_Tonegutti.pdf, 2016. Acesso em 12 de julho de 2016

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 13. ed. Campinas, SP: Papius, 2001

RITA DE KÁSSIA CÂNDIDO é mestre em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, professora na Rede Municipal de São Carlos e professora do Curso de Pedagogia no Instituto Educacional de São Paulo- Faculdade de Araraquara. E-mail: ritakassiacandido@gmail.com

JOÃO AUGUSTO GENTILINI é doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, é também docente aposentado da FCL/UNESP/Araraquara e docente colaborador do Programa de Pós-Graduação do programa em Educação Escolar. E-mail: jagentilini@bol.com.br

*Recebido em dezembro de 2016
Aprovado em fevereiro de 2017*

O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a união

The Plan of Articulated Actions and the collaboration regime: unfulfilled promises of fortifying the relations of collaboration between the counties and the federal union

El Plan de Acciones Articuladas y el régimen de colaboración: promesas no cumplidas para fortalecer las relaciones de colaboración entre los municipios y la unión

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA

Resumo: O artigo analisa as limitações do Plano de Ações Articuladas (PAR) no cumprimento do propósito de fortalecer as relações de colaboração entre os municípios e a união. A pesquisa utiliza como metodologia a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas. Os resultados mostram os limites dessa proposição em razão do grau de precariedade dos sistemas municipais de educação e da perspectiva de planejamento submetida aos princípios da descentralização e dos parâmetros da nova gestão pública.

Palavras-chave: Gestão de Sistemas Municipais de Educação; Regime de Colaboração.

Abstract: This article analyses the limitations of the Plan of Articulated Actions (PAR) in accomplishing its aims on fortifying the relations of collaboration between the counties and the federal union. The methodology used in the research were questionnaires and half-structured interviews. The results show the limits of its proposal, due to precariousness of municipal education systems, to the planning view, subordinated to decentration principles, and to the new public management parameters.

Keywords: Management of Municipal Education Systems; System of collaboration.

Resumen: Este artículo analiza las limitaciones del Plan de Acciones Articuladas (PAR) en el cumplimiento del propósito de fortalecer las relaciones de colaboración entre los municipios y la unión. La investigación utiliza como metodología la aplicación de cuestionarios y la realización de entrevistas semiestruturadas. Los resultados muestran los límites de esta proposición,

debido al grado de precariedad de los sistemas municipales de educación y la perspectiva de planificación sometida a los principios de la descentralización y de los parámetros de la nueva gestión pública.

Palabras clave: Gestión de Sistemas Educativos Municipales; Régimen de colaboración.enseñanza híbrida; hibridación de la enseñanza.

INTRODUÇÃO

O presente estudo refere-se aos resultados alcançados pela pesquisa “Organização e gestão dos sistemas municipais de educação em Goiás”¹, que tem como objetivo analisar os impactos das atuais políticas públicas educacionais, em especial, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR) na organização e gestão dos sistemas municipais de educação no Estado de Goiás.

A constituição da amostra da pesquisa se deu, inicialmente, pela definição dos elementos conceituais e institucionais que caracterizam um sistema municipal de educação. Segundo a literatura da área, o processo de institucionalização do sistema municipal de educação desenvolve-se com a formulação de um conjunto de leis e decretos capazes de regulamentar e definir sua estrutura, dentre eles, a lei municipal de criação do sistema municipal de educação, a lei municipal de criação do conselho municipal de educação, a portaria de criação do comitê local do compromisso, a lei de criação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a lei de criação do plano de cargos e salários para os profissionais da educação (BORDIGNON, 2009; ROMÃO, 2010).

Para definir com maior precisão os municípios e os respectivos sistemas municipais de educação que fariam parte da pesquisa, adotaram-se os seguintes critérios:

- a) municípios com menos de 20.000 habitantes a partir dos dados disponibilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE²;
- b) municípios que institucionalizaram seus sistemas municipais de educação, ou seja, possuem legislação que regulamenta a criação e a existência do

1 Esta pesquisa é financiada pelo CNPq no âmbito da Chamada Pública MCTI/CNPq nº 14/2013 - Universal.

2 Os municípios com menos de 20.000 habitantes correspondem, aproximadamente, a 80% dos municípios goianos (BRASIL, 2017a).

sistema municipal de educação, do conselho municipal de educação, do comitê local do compromisso, do conselho do Fundeb e do plano de cargos e salários para os profissionais da educação;

c) 22% dos municípios goianos com menos de 20.000 habitantes e que institucionalizaram seus sistemas municipais de educação;

d) 11% dos municípios com as menores notas IDEB 2011 e 11% dos municípios com as maiores;

e) definição dos municípios participantes por sorteio.

Com base nos critérios definidos para definição da amostra, foram escolhidos os seguintes municípios no Estado de Goiás: Israelândia, Itaguari, Ouro Verde, Morro Agudo de Goiás, Palmelo, Rubiataba, Aparecida do Rio Doce, Flores de Goiás, Panamá, Vicentinópolis, Turvelândia e Goianápolis.

A pesquisa utilizou como metodologia de coleta de dados a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas com os secretários municipais de educação. Após a análise documental, foram elaborados questionários e entrevistas a partir de áreas específicas de investigação, provenientes das dimensões definidas pelo PAR: perfil do dirigente municipal de educação (DME) e dados educacionais do município; gestão educacional; condições de profissionalização dos trabalhadores em educação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A realização da pesquisa possibilitou a verificação da estrutura educacional existente nos sistemas municipais de educação e das contradições relativas ao processo de implementação do Plano de Ações Articuladas. Diante desse contexto foram levantados questionamentos sobre as reais possibilidades de o PAR cumprir seus objetivos de fortalecer as relações de colaboração entre os entes federados (município e união), diante do grau de precariedade estrutural dos sistemas municipais de educação e da perspectiva de planejamento contida no instrumento PAR.

O PAR E AS CONTRADIÇÕES CONCERNENTES À EFETIVAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

O planejamento educacional tem ganhado, nos últimos anos, significativo destaque como política pública. Essa perspectiva pode ser observada com a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Na óptica do governo federal, esse conjunto de políticas públicas tem por finalidade planejar a educação e propor o alcance de objetivos relativos à elevação da oferta e da qualidade da Educação Básica, a serem atingidos em médio e longo prazo.

Dentre as ações relativas ao planejamento educacional implantadas no governo Lula (2003-2010), destacam-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que introduzem novo paradigma de planejamento para os sistemas públicos de educação. O PDE foi lançado simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação visando a articular o conjunto das ações do MEC e, ao mesmo tempo, disponibilizar para os estados, os municípios e o Distrito Federal instrumentos de avaliação e de implementação de políticas voltadas à melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2007; BRASIL, 2007b).

De acordo com o MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pretende constituir um “novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores” (BRASIL, 2011a, p. 2). Os estados, os municípios e o Distrito Federal, ao aderirem ao Plano de Metas, são obrigados a elaborar o Plano de Ações Articuladas, que, na visão do governo, é um importante mecanismo de gestão, voltado para o planejamento de políticas educacionais em âmbito municipal e estadual, constituindo em instrumento de avaliação e controle capaz de promover a qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2007).

Na óptica do governo, inaugurou-se, portanto, um “*novo regime de colaboração*” entre os entes federados, que vem possibilitando, em tese, maior aporte de recursos técnicos e financeiros. O PAR se efetiva como termo de convênio ou de cooperação entre o MEC, os estados e os municípios para que possam estes receber recursos adicionais. O objetivo principal do governo federal é, por meio do PAR, garantir relativo padrão de planejamento aos processos de gestão dos sistemas públicos de educação, orientado pelos fundamentos do planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, criar procedimentos de colaboração técnica e financeira entre os entes federados, como determina a Constituição Federal³ (BRASIL, 2000) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, um dos primeiros elementos a serem considerados, referente à efetivação do procedimento de fortalecimento do regime de colaboração, no caso específico, entre os municípios e a união, por meio do

3 A Constituição Federal (BRASIL, 2000), no Artigo 211, afirma que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em “regime de colaboração” seus sistemas de ensino e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB (BRASIL, 2010). no artigo 8º, reafirma que caberá à união, aos estados, ao distrito federal e aos municípios, em regime de colaboração, a organização dos sistemas de ensino.

instrumento PAR, trata-se das reais condições dos sistemas municipais de educação de participarem do processo de elaboração dos componentes inerentes à estrutura formal do instrumento de planejamento do PAR e da formulação das regras conjuntas concernentes às obrigações e responsabilidades para se efetivarem os procedimentos de colaboração entre os entes federados.

Em relação à participação do processo de elaboração do instrumento de planejamento (PAR), os municípios não foram efetivamente consultados no que se refere a suas etapas constitutivas, às ações a serem realizadas e à divisão de tarefas entre os municípios e a união. Segundo Camini (2010), os movimentos iniciais que deram origem ao plano revelaram a participação de atores privilegiados em seu processo de elaboração, como a Unesco e o Unicef, por meio da presença de seus representantes em debates e na realização de pesquisas correspondentes à formulação das diretrizes do Plano de Metas Compromisso. A incorporação de outros sujeitos, como a Undime, a CNTE, o Consed, entre outros, com menor ou maior grau de participação, ocorreu como consequência de um plano previamente delineado. Assim, o que se observou no processo de elaboração do Plano de Metas Compromisso e do PAR é que a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva: os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política. De maneira geral, verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta às entidades científicas e sindicais do campo educacional e debate com elas. Os entes federados pronunciaram-se por meio de adesão ao Plano de Metas Compromisso, perdendo, de certa forma, a condição de protagonistas no processo.

Os depoimentos dos secretários municipais de educação revelam essa ausência de coesão entre os parâmetros do instrumento de planejamento e os anseios dos dirigentes municipais,

A gente espera recurso para as ações que pretendemos desenvolver, capacitações e interações entre as redes de ensino e essa integração e colaboração mais efetiva (...), não pode ser uma colaboração só do ponto de vista de quem está mandando fazer, a gente mais como órgão executor daquilo e daqui para lá vai muito pouco (...) só informação, a colaboração é muito mais neste sentido. Eles julgam, assim, vai fazer deste jeito que vai dar certo, mas vai ver o que o município está fazendo (...). As vezes nós estamos fazendo algo aqui que está dando certo, então tem que ser repensado (Secretario 6).

Porque tem as dimensões (...) são quatro dimensões e tem os indicadores. Tem que pontuar se é 1 ou 4. A dificuldade foi essa para saber qual era 1, qual era 4. E quando aquilo ali não dava certo para o nosso município, o que fazer? O 1, às vezes, não tinha condição, não tinha nada a ver conosco, o 2 e 3 também não, às vezes o 4 aproximava um pouquinho. Mas, não era bem aquilo ali que a gente precisava, então íamos para aquele que mais se aproximava da nossa realidade. E o que não fosse? E o que não fosse passaria, senão a gente não teria condição de terminar o

PAR, de completar e iríamos perder coisas que às vezes a gente se interessava. Eu tinha que completar o PAR fazer parte dele porque se não ficaria fora do programa. Mas, ali nada adequava ao município, então, tinha que escolher um, senão as telas não passavam e era preciso completar o instrumento. Tinha que completar, não tinha jeito, não me dava opção, tinha que escolher um, servindo ou não você tem que escolher um (Secretário 8).

Os depoimentos esclarecem que as secretarias municipais de educação não foram devidamente consultadas sobre os parâmetros para a elaboração dos itens e das ações internas do PAR e, muito menos, para definir um projeto nacional articulado de planejamento educacional que envolvesse o conjunto dos municípios. Percebe-se que a forma em que esse paradigma colaborativo foi constituído mantém o município em uma condição de submissão às normas definidas pela união e corrobora a histórica visão restritiva do município como agente político capaz de induzir e formular políticas públicas (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012; FERREIRA; FONSECA, 2013).

As condições estruturais e organizacionais dos sistemas municipais de educação no que se refere a oferta do direito à educação também os coloca em uma situação de submissão e obediência às regras definidas pelos órgãos centrais. Os dados coletados por meio dos questionários revelam a precária estrutura das secretarias municipais de educação em Goiás no que concerne ao reduzido número de técnicos administrativos para a realização do trabalho pedagógico e burocrático. A pesquisa evidencia que, no universo de 12 municípios da amostra, sete deles possuem até três funcionários responsáveis pela parte administrativa e pedagógica nas secretarias. Evidentemente, essa deficiência na quantidade de profissionais interfere no desempenho das secretarias e compromete a realização dos trabalhos. Outro ponto a ser considerado é a quantidade de funcionários temporários. A pesquisa demonstra que metade dos técnicos atuantes nas secretarias é contratada e não consegue permanecer no cargo por longo período, condição que atrapalha o andamento dos serviços a serem prestados pela secretaria de educação devido à rotatividade dos funcionários.

Os dados demonstram também que a experiência técnica do secretário municipal de educação no exercício da função é relativamente pequena. Dos 12 secretários investigados que compõem a amostra, apenas quatro tiveram alguma experiência anterior na função e somente a metade deles, ou seja, seis secretários, fizeram algum curso de gestão pública antes de ocupar o cargo. Evidentemente, o curso de gestão não satisfaz plenamente todas as dúvidas administrativas concernentes ao exercício da função de secretário, mas, certamente, pode contribuir para ajudar o dirigente municipal a resolver determinados problemas

burocráticos que podem surgir no cotidiano da administração pública. Na prática, a ausência de técnicos administrativos na quantidade suficiente e a rotatividade deles compromete a realização das etapas e o cumprimento das metas do plano.

Para a maioria dos secretários, o aspecto mais relevante do PAR foi a possibilidade de receber recursos financeiros federais adicionais para a aquisição de bens duráveis ou realizar obras de infraestrutura, compreensão que limita a disseminação no conjunto do sistema das outras dimensões do plano no campo pedagógico e administrativo. Assim, em razão das limitações estruturais, o plano perde parte efetiva de sua capacidade de intervenção no planejamento dos processos de gestão dos sistemas municipais a longo prazo.

Os depoimentos dos secretários mostram a carência dos recursos financeiros a serem destinados pelo PAR

Houve grande mudança no avanço das ações em nosso município, pois foram grandes conquistas recebidas desde ônibus até móveis e escola (CMEI) (Secretário 4).

Trazer obras para o município como uma quadra, porque nós não temos em nossa cidade. Então, era um sonho ter uma quadra, um lugar de esporte e lazer para [a] gente trabalhar com os nossos alunos. Então, essa foi uma dimensão que nós escolhemos como prioritária (Secretário 5).

Então, de repente eu vou falar assim “não, o PAR nos ajudou na parte pedagógica”. Mentira, porque nosso foco não foi esse. Nosso foco na parte pedagógica ficou por conta da prefeitura. Nosso foco foi a infraestrutura que nós não temos recursos para isso (Secretário 7).

Para completar o quadro, não há uma efetiva tradição de gestão democrática nos processos de decisão, situação que compromete a participação dos diversos agentes educacionais na definição dos parâmetros definidores de condução do plano. A pesquisa revela que, na maioria dos municípios, a secretaria municipal de educação é o principal agente definidor ou o centro efetivo de definição dos objetivos e metas a serem alcançadas no processo de elaboração do PAR, havendo relativa participação do conselho municipal de educação. Os demais agentes educacionais, como os professores e outros educadores não têm participação efetiva no processo. Com isso, pode-se concluir que há um significativo movimento de controle exercido pelos secretários concernente às principais decisões e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos princípios democráticos.

Na grande maioria dos municípios, o Plano de Ações Articuladas foi elaborado em 2007 e, dentre todos, nove possuem o Comitê Local de Compromisso. A existência do comitê é condição para a institucionalização dos procedimentos

do PAR, mas os secretários assumem que têm dificuldades para conseguir reunir a comunidade para discutir os problemas educacionais e garantir o trabalho contínuo do comitê. Essa constatação sobre a dificuldade dos secretários em estabelecer práticas democráticas se reforça quando cruzada com a informação de que a maioria dos municípios não elaboraram o plano municipal de educação ou não o utilizam para a definição das políticas educacionais do município. Acrescenta-se a isso, a inexistência de procedimentos diretos de escolha coletiva para o cargo de diretor e coordenador pedagógico. Em relação ao provimento do cargo de diretor escolar, oito municípios mantêm a indicação política como procedimento para o exercício da função e, referente aos coordenadores pedagógicos, a maioria é indicada pelos diretores. Por meio desses dados, é possível aferir que, em razão das condições estruturais e da forte centralização política (SILVA, 2009), as secretarias têm dificuldades de instituir práticas efetivamente democráticas nos municípios.

Assim, os municípios sofrem com a ausência de uma estrutura organizacional adequada e de padrões democráticos no processo de tomada de decisões, situação que os coloca em posição de subordinação aos benefícios que a união pode conceder e, conseqüentemente, de sujeição no que se refere à construção dos parâmetros para a formulação coletiva do instrumento de planejamento. Esse contexto aumenta a responsabilidade da união de criar espaços públicos de discussão coletiva sobre os aspectos educacionais. Do ponto de vista cultural e político, essa tendência centralizadora existente nos municípios somente poderá ser equilibrada com o incentivo de práticas de diálogo e de construção coletiva, pois a inexistência de acordos e procedimentos democráticos pode conduzir à perda de legitimidade do padrão de gestão a ser instituído.

Essa situação de precarização e subordinação dos municípios resulta de uma histórica política de *descentralização*, potencializada pelos organismos internacionais, em sintonia com os interesses das elites nacionais, para os países em desenvolvimento, com o objetivo de transferir as responsabilidades públicas concernentes à educação para a dimensão do município e induzir alterações no campo da gestão, por meio de programas de estímulo à aplicação dos princípios da nova gestão pública. Essa prática, além de isolar os municípios no que se refere à satisfação econômica de suas necessidades educacionais básicas, também limitou os avanços no campo do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos princípios da gestão democrática (CEPAL, 2005; SILVA, 2002).

Esse novo contexto educacional, constituído na década de 1990, conseguiu sustentar-se por intermédio de estratégias políticas diversas, dentre as quais a ressignificação de conceitos acadêmicos como o de *descentralização*, que representava a possibilidade de deslocamento do poder da esfera central do

estado para a dimensão local, acompanhada dos recursos públicos necessários para a realização integral do trabalho educativo. Entretanto, o conceito de descentralização foi ressignificado, mantendo-se apenas a preocupação com a dimensão financeira (ARRETCHE, 1996; SHIROMA, 2000).

A efetivação do processo de descentralização que se tornou desconcentração das obrigações do poder público consolida-se como política pública com a formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁴, fundo público criado com o objetivo de redistribuir os recursos captados nos estados e municípios, atribuindo à união a responsabilidade legal de complementar os fundos dos entes federativos que não alcancem os valores mínimos (custo aluno/ano) definidos nacionalmente. Apesar dos esforços de complementação federal realizados durante os anos subsequentes à aprovação do fundo não conseguiu reverter a precariedade estrutural dos sistemas municipais de educação (PINTO, 2007).

Na prática, a ausência de discussões mais profundas referentes à consolidação do regime de colaboração ou à definição das responsabilidades financeiras das esferas governamentais no provimento da educação pública representa a limitação da autonomia dos municípios, bem como o fortalecimento da união como nível responsável pela regulação das políticas educacionais. Evidentemente, a constituição das políticas públicas educacionais, em especial as formuladas na década de 1990, traduzem uma consistente hegemonia política representada pelos interesses das corporações econômicas que vislumbram a ampliação de seus lucros na área em detrimento das instituições públicas que defendem a educação como direito social.

Nesse contexto, o papel regulador e avaliador do estado, somado aos elementos do mercado, buscaram um forte controle sobre as instituições educativas. A introdução do mercado no campo educacional passou a defender a competição, a liberdade de escolha e a descentralização para permitir, em tese, a chamada transparência da gestão, da eficiência e da qualidade das instituições de ensino, de forma pretensamente neutra, gerando a despolitização da discussão das complexas questões da educação. Verifica-se que a “ideologia política é substituída por uma política da racionalidade. As decisões deixam de ser políticas e colectivas para passarem a ser técnicas e individuais” (SEIXAS, 2001, p. 222).

4 Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substitui a Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (BRASIL, 2017b).

Assim, buscou-se construir uma ética social baseada nos valores da excelência e da competitividade em que a busca pela resolução dos problemas dos sistemas educativos passa necessariamente pela lógica do mercado e da gestão privada. Nesse contexto, no campo da educação, essas políticas se objetivaram por meio de múltiplas reformas estruturais de amplitudes diferentes, capazes de reduzir

A intervenção do estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização (BARROSO, 2005, p. 741).

Esse cenário revela os contornos que as políticas educacionais sofreram no decorrer das últimas décadas. A estrutura organizacional da educação brasileira passou a difundir a articulação entre os sistemas de ensino e a lógica produtiva. Desse modo, a diminuição de recursos públicos, a descentralização, a governação de caráter gerencial juntamente com o discurso da qualidade, da excelência, da competitividade, da meritocracia e do empreendedorismo traduzem a sobreposição da racionalidade privada sobre a dimensão pública. Assim, pode-se afirmar que, na medida em que se valoriza a educação com importante instrumento econômico, esvanece-se seu papel como propiciadora de igualdade social e cidadania.

A união fortalece essa perspectiva teórica referente ao papel do estado em suas atribuições de avaliador e regulador ao difundir para o campo da gestão dos sistemas públicos de educação o sentido de planejamento contido no paradigma da nova gestão pública. Nesse sentido, proliferam no campo da gestão educacional, sobretudo em relação às políticas públicas, os processos e o padrão administrativo empresarial, centrado na eficiência e na eficácia, para a cultura institucional dos sistemas educativos. Esse paradigma se sustenta pela valorização na estrutura do estado dos princípios técnicos utilizados pela iniciativa privada, dentre eles, a eficiência, a eficácia, o desempenho, a produtividade e o planejamento, que se tornam, cada vez mais, objetos centrais da gestão (FREITAS, SILVA, 2016).

Efetivamente, o impacto mais relevante trazido pelo PAR na alteração dos processos de gestão foi a instauração de práticas de maior controle sobre o trabalho do secretário municipal de educação. Como o instrumento de planejamento concentra as ações sob responsabilidade direta do secretário e o formato adotado pelos municípios para a realização das ações contidas no PAR

foi de concentração de responsabilidades, percebe-se um aumento do controle do trabalho realizado pelo secretário de educação. Esse controle se manifesta na cobrança das ações fixadas pelos municípios diretamente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), no acompanhamento das obras realizadas no município, no acompanhamento das ações pertinentes ao PAR e na prestação de contas on line.

Os depoimentos dos secretários demonstram a intensificação dessas relações:

Eu acredito que sim! Porque querendo ou não, o MEC sabe o que o município pede, o que ele quer, o que ele precisa, o que ele recebe e, de certa forma, indiretamente, ele sabe, se vem tais recursos para educação ele tem que ser voltado para a educação, eu acredito que o MEC teve sim um certo controle em cima dos gestores (Secretário 11).

Prestação de contas, como é via online, você não pode mais atrasar, então você vai mais rápido. Então, por exemplo, a nossa reunião agora é justamente sobre uma prestação de conta que a gente quer fazer o mais rápido possível, a gente vai parar para fazer, então ela estimulou sim, você a estar sempre atualizado com a transparência, ela estimulou sim (Secretário 7).

O cumprimento dessas responsabilidades demanda significativa disposição de tempo e de recursos dos secretários que, na maioria dos casos, não possuem técnicos administrativos e pedagógicos capazes de auxiliá-los na realização desse trabalho. São os próprios secretários de educação que cuidam diretamente das responsabilidades, tanto do processo de acompanhamento das ações, como da prestação de contas no SIMEC, atribuições, que na maioria das vezes não são bem executadas em razão das limitações técnicas dos secretários, da ausência de infraestrutura nas secretarias e dos entraves pertinentes aos canais de comunicação criados pelo MEC para o esclarecimento de dúvidas sobre o PAR.

Em geral, os secretários estão bastante preocupados com os resultados alcançados pelos sistemas municipais de educação e pensam constantemente em estratégias pedagógicas capazes de alterar a performance dos alunos e os índices atingidos pelas escolas nos testes sistêmicos. Há uma percepção, entre os secretários, de que o parâmetro para se definir o nível e a qualidade de seu trabalho está diretamente relacionado aos índices educacionais alcançados pelo município.

Sim. É, após a análise dos resultados da Prova Brasil, passou-se a repensar tanto a prática avaliativa cotidiana quanto o currículo e as práticas pedagógicas (Secretário 9).

De acordo com essas orientações, que sejam realizadas ações pedagógicas que tenha todos os conteúdos curriculares destinado a cada série com atividades elaboradas a nível da prova Brasil com o uso de recursos tecnológicos em sala de aula com diversos exercícios em sala de aula, com materiais concretos, nós utilizamos no decorrer do ano, uso de apostila específica de língua portuguesa, matemática, ciências utilizamos cadernos educacionais com atividades específicas em prol de estar fazendo este desenvolvimento. Essas orientações têm, sim, provocado alterações nos PPP das instituições propondo ações e metodologias a serem executadas de acordo com o ano letivo que propicie sempre um melhor desenvolvimento acadêmico aos nossos alunos (Secretário 11).

Então, melhorou a situação. Esses resultados da Prova Brasil e do IDEB estão sendo utilizados para redefinir as políticas educacionais do município? Sim, agora mesmo a gente já vai estar pensando para fazer o Plano Municipal, sobre esta questão (Secretário 2).

Os dados da pesquisa demonstram *relativa interferência* dos dispositivos contidos no instrumento de planejamento PAR na gestão dos sistemas municipais. Todavia, o grau de interferência sobre a gestão se restringe à percepção dos secretários da necessidade de intensificar as práticas de diagnóstico da situação educacional do município, de aumentar os esforços para garantir o cumprimento das ações acordadas no Termo de Compromisso do PAR, de elaborar estratégias pedagógicas capazes de melhorar os índices educacionais dos municípios nos testes sistêmicos, de aumentar o controle sobre o trabalho realizado pelo secretário de educação e de assegurar um processo efetivo de prestação de contas *on line*.

Apesar da relativa interferência desses dispositivos nos processos de gestão dos sistemas, a pesquisa revela as limitações do MEC no cumprimento de suas responsabilidades no que concerne ao acompanhamento, controle e avaliação durante o processo de implementação do PAR.

Eles ligavam (...) “olha você não preencheu” e a cobrança era interessante. Para ver se a coisa estava funcionando! Parou de existir, então, eu acho que é uma coisa interessante este diálogo entre as esferas. Como está? Está saindo ou não? Está acontecendo ou não? No início, no primeiro PAR, isso era constante, a cobrança era maior e depois, isso foi deixado de lado. Hoje em dia a cobrança é mais do acompanhamento da execução com relação às obras (...) as coisas que se compra (...), as ações pedagógicas mesmo (...) as outras ações elas deixaram de ter esse acompanhamento e essa cobrança com relação aos próprios técnicos (Secretário 6).

Então as dificuldades para se alcançar as metas do PAR foram em razão do que? Dessa falta mesmo de falar mais sobre o PAR, vendo em que realmente ele é importante (...), mas perdeu as forças não teve mais esse segmento daquilo que está ali (...) as metas descritas. Então vamos alcançar (...) Tanto nós alcançamos (...) o primeiro teve monitoramento, mas esse agora não fez monitoramento, não foi aberto a via para fazer. Para gente saber direitinho. Esse monitoramento é feito pelo MEC? Não. Quem faz é aqui mesmo. O monitoramento é feito pela secretaria.

Esse último (...) porque ele é feito de dois em dois anos pelo MEC (...) ainda não teve (...) não sei se mudou o sistema (...) o que é! O outro a gente fez e aí via o que fez e o que não fez para fechar e esse, até agora não teve, não. É o segundo PAR do município? É (Secretário 2).

Tínhamos no primeiro momento uma avaliação dentro do PAR. Agora, ficou meio que esquecido! Precisamos repensar! Eu estava olhando e perguntando, quanto cumprimos de cada ação aqui? Então já passou da hora de fazermos. Então, já foi mais sistematizado. Hoje, não! (Secretário 6).

A ausência de acompanhamento técnico e financeiro do MEC revela que o governo federal não cumpre integralmente suas responsabilidades definidas no plano, que pretendia estabelecer um regime de colaboração entre a união e os municípios. Em geral, as secretarias municipais de educação não têm estrutura física, quadro de funcionários e organização logística adequada para realizar plenamente as determinações contidas nesse instrumento de planejamento. Assim, percebe-se que a condição determinante para os municípios continuarem a desenvolver as ações e cumprirem as metas do plano é o apoio contínuo e incondicional da união para o alcance das responsabilidades definidas no Termo de Compromisso.

O PAR materializa muito mais a tentativa do MEC de consolidar os parâmetros do processo de descentralização e transferir para os sistemas municipais de educação os fundamentos da nova gestão pública do que a disposição da união de instituir práticas mais colaborativas entre os entes federados por meio do instrumento. Na realidade, a formulação de um instrumento de planejamento que se disponha a fortalecer as relações de colaboração, depende da constituição de um amplo consenso entre os entes federados em torno de um projeto nacional articulado de educação sustentado pela união, pois se trata da esfera governamental com mais recursos públicos e que agrega a estrutura técnica adequada para arcar com o desafio de construir esse projeto articulado com as demais instâncias (PINTO, 2007). Efetivamente, não seria possível constituir relações de maior colaboração entre os entes sem a definição de um acordo econômico referente às responsabilidades da união no financiamento e no apoio técnico aos municípios.

As pesquisas revelam que, em razão dos benefícios financeiros contidos no PAR, como a possibilidade de construir mais prédios escolares e equipar os sistemas educativos, muitos municípios aderiram ao plano e realizaram suas etapas constitutivas, mesmo sem as condições mínimas para a execução plena dos dispositivos do plano. Isso demonstra que o PAR materializa um paradigma restritivo de planejamento educacional, pois sustenta a tese de que a técnica por si possui legitimidade suficiente e conseguirá impor-se independente do consenso político e das condições financeiras adequadas. Essa característica tem respaldo na

história do planejamento no Brasil, em que diversos planos foram definidos pela tecnocracia estatal sem a consulta ou a definição de acordos com as demais esferas governamentais e as organizações da sociedade civil. Essa tradição contém a ideia de que a união define os critérios e as normas e os estados e municípios obedecem as regras estabelecidas em troca de recursos financeiros adicionais (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012; FERREIRA; FONSECA, 2013; CAMINI, 2009; FERREIRA, 2012; FREITAS; SILVA, 2016; CASTRO; CHAVES; SILVA, 2016).

O MEC, no governo Lula da Silva (2003-2010) ao definir os pressupostos do PDE e do PAR, com a intenção de constituir o suposto regime de colaboração, reproduziu esse mesmo sentido conservador ao consultar, principalmente, o grupo de empresários reunidos no movimento Compromisso Todos pela Educação para formular o projeto, ou seja, sustentou a teoria de que o projeto educativo desse grupo seria suficiente para abarcar o restante dos segmentos sociais e realizar as mudanças necessárias à educação. Na prática, esse projeto encontra diversas barreiras para se concretizar, pois um efetivo regime de colaboração com a definição das respectivas responsabilidades administrativas e financeiras não se sustenta, do ponto de vista político, sem ampla aliança e um projeto educativo exaustivamente discutido e debatido pelos diversos grupos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidentemente, todo processo de planejamento educacional contém a tentativa política de consolidar uma visão de sociedade sustentada por determinados grupos econômicos. O PAR, ao priorizar a racionalidade técnica como elemento articulador do projeto educativo, não consegue operacionalizar seus objetivos a contento, porque não possui as condições estruturais e políticas para se efetivar. Essa situação expõe a ausência de um amplo e consistente acordo político na sociedade brasileira, referente à perspectiva de educação, de sociedade e de planejamento que deve sustentar a organização do sistema educacional brasileiro. Os avanços constitucionais contidos na EC nº 59, referente à articulação de um sistema nacional de educação em regime de colaboração, tendem a não se efetivar em razão dos fortes interesses econômicos das corporações educacionais e grupos empresariais que defendem a concepção de educação como serviço (BRASIL, 2017c).

O predomínio dos acordos econômicos e políticos com as grandes corporações educacionais e os setores empresariais durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), em detrimento de maior aliança com os movimentos sociais e os defensores da educação pública, impediram maiores avanços referentes às responsabilidades financeiras e técnicas dos entes

federados, em especial da união, na efetivação do sistema nacional articulado de educação. O papel regulador e avaliador do estado, submetido a uma perspectiva de neoliberalismo de terceira via, foi demasiadamente absorvido como projeto político por esses dois governos e, por esse motivo, não houve a abertura de discussões mais consistentes concernentes ao papel do estado e de seus níveis de intervenção econômica no provimento da educação pública e gratuita para todos.

A proliferação dos debates referentes a uma melhor distribuição das responsabilidades e à formalização de um efetivo regime de colaboração em que a união assuma o protagonismo no processo de financiamento da educação nacional não interessa aos objetivos competitivos das corporações educacionais, que apostam na competição, na meritocracia e na concepção de educação como serviço. Assim, recuperar as contradições e os limites de operacionalização do PAR como instrumento de planejamento capaz de consolidar práticas colaborativas entre os entes federados nos remete aos limites da atual perspectiva educacional e, principalmente, nos conduz a retomarmos as discussões concernentes à definição de uma ampla aliança no tocante a um projeto educativo mais abrangente e, principalmente, capaz de definir com maior precisão o papel interventor do estado como instituição capaz de garantir a educação pública e gratuita como direito de todos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: 17 fev. 2017a.

BRASIL. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007**, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm Acesso em 2017b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009.** Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em 2017c.

_____. MEC. **Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011-2014:** guia prático de ações. Novembro, 2011a.

_____. **Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014).** Versão Preliminar. Setembro, 2011b.

_____. LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 5º ed., Brasília: Imprensa Nacional 2010.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela união federal, em regime de colaboração com municípios, distrito federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Imprensa Nacional, 2007b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE** – v. 26, n. 3, set./dez., p. 535-550. 2010

_____. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, 2009, 298 f. Tese (doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2009.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA, Marcelo Soares Pereira (organizadores). **In Plano de ações articuladas:** propostas, cenários e desafios. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

CEPAL. **Invertir mejor, para invertir más:** financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe. Santiago, Chile: CEPAL/UNESCO, 2005.

FERREIRA, Eliza B. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, nº 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.

FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, nº 34, jul./dez., p. 61-74. 2012.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão; SILVA, Marcelo Soares Pereira. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **RBPAE**, v. 32, n. 1, jan./abr, p. 69-88, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.** [online], vol.28, n.100, p. 877-897, 2007;

ROMÃO, José E. **Sistemas municipais de educação:** a lei de diretrizes e bases e a educação no município. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SEIXAS, Ana Maria. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação social. *In*: STOER, Stephen R., CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José A. (orgs.). **Transnacionalização da educação:** da crise da “educação” à educação da crise. Porto: Afrontamento, 2001.

SILVA, Luís Gustavo A. **Os processos de dominação na escola pública.** Goiânia: Editora PUC-GO, 2009.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAES, Maria Célia Marcondes, EVANGELISTA, Olinda (orgs.) **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA é doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) - 2009. Professor Adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás e vice coordenador do Núcleo de Estudos e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura - Nedesc. Atualmente, é coordenador do Projeto de Pesquisa Organização e Gestão dos Sistemas Municipais de Educação com financiamento do CNPq - Chamada Universal 14/2013 - Faixa A. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Educacional, Gestão de Sistemas Educativos e Gestão Escolar. E-mail: luisgas1@gmail.com

Recebido em janeiro de 2017

Aprovado em abril de 2017

Relações entre Estado e empresários no PDE/PAR: algumas contradições na política educacional brasileira

Relations between the State and entrepreneurs in PDE/PAR: some contradictions in the brazilian educational policy

Relaciones entre el Estado y los empresarios de la PDE/PAR: algunas contradicciones en la política educativa brasileña

ALEXANDRE JOSÉ ROSSI
LIANE MARIA BERNARDI
LUCIA HUGO UCZAK

Resumo: Este artigo apresenta discussões sobre como o setor privado mercantil influencia as políticas educacionais brasileiras. O artigo expõe relações entre o Movimento Todos pela Educação e as políticas educacionais públicas, revelando suas similitudes. Evidenciamos como a classe empresarial influencia o setor público na criação de políticas e, ao mesmo tempo é cliente do Estado, ofertando tecnologias educacionais; articula-se em torno de consensos de propostas educacionais junto ao governo federal, naturalizando a incorporação da associação entre o público e o privado.

Palavras-chave: Movimento Todos pela Educação; políticas educacionais; público-privado; classe.

Abstract: This article presents discussions about how the private sector influences Brazilian education policies. The article exposes the similarities between the movement Everyone for the Education and the similarities with the Public Educational Policies. In this paper, we emphasize that the private sector influences the public education on the creation of policies and, at the same time, is a client of the State, offering educational technologies that are structured around proposals in consensus with the Federal Government, naturalizing the incorporation of the public-private relationships.

Keywords: Everyone for the Education Movement; educational policies; public-private; class.

Resumen: Este artículo presenta discusiones sobre como el Sector Privado mercantil influencia en las Políticas Educativas brasileñas. El artículo expone las relaciones entre el Movimiento Todos por la Educación y las similitudes con las políticas educativas públicas. Mostramos como la clase empresarial influye en el Sector Público en la creación de políticas y, al mismo tiempo es cliente del

estado, ofreciendo tecnologías educativas se articula alrededor de consensos de propuestas educativas junto al gobierno federal, naturalizando incorporándola incorporación de la asociación entre lo público y lo privado.

Palabras clave: Movimiento Todos por la Educación; políticas educativas; el sector público y privado; clase.

INTRODUÇÃO

Neste artigo apresentamos discussões sobre como o setor privado mercantil adentra as políticas educacionais brasileiras, demarcando sua posição de classe na construção de políticas públicas, com o objetivo de mostrar o modo como a classe empresarial influenciou algumas políticas, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas (PDE/PAR), o Plano Nacional de Educação (PNE), as alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dentre outras.

A partir da metodologia de análise documental, apresentamos o movimento empresarial, observando sua atuação, seu discurso e sua proposta de ação até a incorporação de elementos desta, traduzida em políticas públicas pelo governo federal.

A base material da pesquisa traz os dados coletados no site do Movimento Todos pela Educação, nos sites relacionados a empresas e empresários que compõem o Movimento e nos principais documentos disponibilizados pelo MEC sobre as políticas acima citadas. A sustentação teórica do estudo respalda-se nos argumentos de Peroni (2011), Laval (2004), Gale (2003), Shiroma, Garcia e Campos (2011), Thompson (1987), Gramsci (2002), Wood (2003), Ball e Olmedo (2013), Voss (2011) e ainda Evangelista e Leher (2012).

O artigo organiza-se em três seções: (i) Alguns Apontamentos Teóricos e Metodológicos, em que apresentamos de forma breve os pressupostos que sustentam nossas análises; (ii) O Movimento Empresarial Todos pela Educação: sujeitos e relações, quando são apresentadas suas propostas para educação; (iii) Do TPE ao Compromisso Todos pela Educação: interlocução e hegemonia do movimento empresarial na política educacional brasileira, seção em que fizemos aproximações entre as metas do TPE e algumas políticas educacionais brasileiras.

APONTAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Entendemos a definição de classe a partir de Thompson (1991) que não a vê como uma categoria ou estrutura, mas como um processo, como algo que ocorre e pode ser demonstrado nas relações humanas e que unifica a experiência e a consciência. Ellen Wood, ao dialogar com a obra de Thompson, afirma que “as formações de classe e a descoberta da consciência de classe se desenvolvem a partir do processo de luta, à medida que as pessoas ‘vivem’ e ‘trabalham’ suas situações de classe” (WOOD, 2003, p.76). Ou seja, a classe é um “fenômeno visível apenas no processo” (Idem, p. 77).

Para Thompson (1987) a classe acontece quando homens e mulheres “sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si e com outros homens, cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus” (p.10). Nesse sentido, a consciência de classe surge de configurações diferentes e pode ser considerada a forma como as experiências são tratadas, como elas se materializam em valores, ideias e instituições. Só podemos ver o movimento de classe como uma formação social e cultural que opera num dado período histórico e consideramos que ele não é estático; ao contrário, está sempre mudando.

Assim agregamos a esta reflexão os elementos da luta de classes e a correlação de forças que se estabelece numa sociedade para que, a partir disso, compreenda-se o “grau de homogeneidade e de organização alcançada pelos diversos grupos sociais” (GRAMSCI, 2002, p. 40). A pressão resultante da tensão de determinados grupos tende a diminuir, porém ela não se extingue quando se constrói o consenso, que, para Gramsci, pode ocorrer a partir de duas possibilidades: “como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’” (GRAMSCI, 2002, p. 62).

A criação da hegemonia não é algo abstrato, mas produzido através da disputa entre grupos e classes sociais. E, para Gramsci (2002), “através do ‘direito’ o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente” (p. 240). No entanto, entendemos que existem correlações de forças disputando o Estado e a formação de consensos.

Considerando esses elementos, podemos afirmar que a classe trabalhadora brasileira conquistou o acesso à educação, fruto de muita luta, mas a consolidação do acesso, da permanência e da qualificação desse processo está em disputa. Quando se percebe que, nas atuais políticas educacionais para a escola pública, existem interesses e influência dos empresários, e que o governo incorporou parcerias com esse grupo, é preciso atenção a esse movimento de classe e à criação desse consenso.

Também precisamos ponderar sobre os interesses que a classe mercantil tem nesse processo, do ponto de vista de disputa de projeto societário, tanto no aspecto de determinar o conteúdo da proposta educacional quanto na possibilidade de ofertar produtos no Guia de Tecnologias Educacionais¹ do Plano de Ações Articuladas/ PAR, ampliando as possibilidades de lucros, de influência ou de hegemonia.

Outra perspectiva é a definição de como estamos olhando as políticas; considerando que elas não são estáticas, observaremos o jogo que perpassa a política desde sua formulação até a execução, “a política da política” (GALE, 2003, p.122). Trevor Gale (2007) propõe que se observem as fronteiras e interfaces entre quem produz e quem implementa a política, quem tem permissão ou condições de estabelecer *o quê e o como* da política, como ocorre a coalizão de interesses, proposta que será adotada neste artigo.

Destacamos ainda que a política educacional é aqui entendida como uma política social. De acordo com Vieira (2007), as políticas sociais, enquanto estratégias governamentais, revelam-se na forma de relações jurídicas e políticas, o que implica dizer que elas não podem ser compreendidas por si mesmas: são uma forma de expressar as relações sociais as quais se manifestam através das relações de produção. Neste sentido, o autor adverte que

Os planos, os projetos, os programas, os documentos referentes em certo momento à educação, à habitação popular, às condições de trabalho e lazer, à saúde pública, à Previdência Social e até à Assistência Social não se colocam como totalidades absolutas. E não se põem como totalidades absolutas enquanto esferas mais amplas, com a denominação de política social [...]. Muito menos se põem como totalidades específicas, que levam o nome de política educacional, habitacional, de saúde, previdenciária ou assistencial (p. 142-3).

De acordo com as afirmações do autor, não se pode tomar programas e planos enquanto totalidades absolutas, ou seja, esses planos e programas são partes de uma totalidade maior. Rossi (2010) afirma que, ao analisá-los em um curso particular da história, faz-se necessário colocá-los em relação aos demais elementos da vida social, pois a política social por si mesma não se explica, ela precisa ser entendida dentro de um movimento maior, levando em consideração os aspectos políticos, socioculturais e econômicos.

Assim, entendemos o PDE/PAR, enquanto um programa de governo que é parte de uma totalidade maior – a política educacional – deve ser analisado na sua relação com os demais planos e políticas de governo e de Estado.

¹ O Guia de Tecnologias Educacionais é um documento que contém a descrição de diversas tecnologias e informações suplementares acerca de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, conforme consta no site do governo federal, é um plano que prevê o desenvolvimento da educação no Brasil com o objetivo de investir na Educação Básica através de projetos que envolvam toda a comunidade escolar por meio de iniciativas que garantam o sucesso e a permanência com qualidade do aluno na escola.

Em 2007, os municípios considerados prioritários, ou seja, aqueles que apresentavam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), foram convocados e aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação² e, então, estavam aptos a elaborar o PAR, que é um planejamento multidimensional da política educacional que cada rede pública de educação deveria fazer para um período de quatro anos. Posteriormente, todos os 5.563 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal puderam aderir ao programa e elaborar o seu planejamento.

Ao observarmos o movimento do PAR, desde sua discussão, constituição e implementação³, destacamos a forte presença do setor empresarial, em especial do Todos pela Educação, disputando o conteúdo da política e ofertando serviços e produtos educacionais.

Nas próximas sessões, faremos aproximações entre o Movimento empresarial Todos pela Educação e as políticas educacionais, destacando as relações estabelecidas através do PDE/PAR, evidenciando as contradições e as disputas pelo consenso e pela hegemonia desse processo.

MOVIMENTO EMPRESARIAL TODOS PELA EDUCAÇÃO: SUJEITOS E RELAÇÕES

O setor privado sempre esteve presente no setor público no Brasil⁴, mas, ao longo do tempo, essa presença foi assumindo diferentes formas. Se observarmos a partir dos anos de 1990, veremos que os empresários brasileiros organizaram fóruns e documentos em que apontaram interesse na construção de uma agenda educacional voltada à “produção de uma nova sociabilidade, mais adequada aos interesses privados do grande capital nacional e internacional” (SHIROMA, GARCIA, CAMPOS, 2011, p. 227). Nessa ótica, propuseram reformar a educação e a escola, tornando-a mais eficaz às novas demandas do capital, formando um trabalhador que dominasse as novas competências tecnológicas e organizacionais.

2 Para maiores detalhes sobre PDE/PAR ver ROSSI, A. J.; BERNARDI, L. M.; UCZAK, L. H (2013)

3 Ver CAMINI (2013), MARTINS (2016), VOSS (2011).

4 Sobre o histórico do público e privado na educação brasileira, ver PIRES (2015).

Além de propor a importação da eficácia do modelo empresarial, pretendiam “repor a função social da educação e da escola destituindo-as, contudo, do seu caráter público” (*ibidem*).

Empregando o discurso de ‘educação para todos e todos pela educação’ incorporaram e ressignificaram históricas reivindicações da luta pela democratização da educação, dando-lhes outra perspectiva. Apresentaram propostas em nome da melhoria da qualidade da educação, defendendo a ampliação da jornada escolar, a universalização do atendimento, as propostas de avaliação em larga escala, os incentivos à realização de parcerias externas buscando apoio às atividades educacionais, entre outras questões. Esse discurso da qualificação e da ampliação da escolaridade constitui consenso na sociedade e refere-se a bandeiras históricas dos movimentos sociais. Os empresários, porém, incorporaram-nas, propondo uma forma diferente de executá-las, tendo por metodologia a gestão gerencial.

No Brasil, essa proposta de qualidade pautada pelo mercado foi defendida pelo movimento empresarial Todos pela Educação (TPE). Em 2006, realizou-se a Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina, promovida pela Fundação Lemann, Fundação Jacobs e Grupo Gerdau, com apoio do Programa de Reformas Educacionais para a América Latina (Preal). Esse “grupo de intelectuais orgânicos do capital” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 233) elaborou um documento sobre educação: o ‘Compromisso Todos Pela Educação’ e iniciou a realização de diversos eventos, propondo um grande pacto pela educação com os sindicatos, com a sociedade educacional e civil e logo ganhou adesão da mídia. “Os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública” (*idem*, p. 226). O Movimento propõe a mobilização da iniciativa privada e das organizações sociais do terceiro setor para atuar junto com o Estado no provimento da educação.

Todas essas propostas dos empresários convergem com as reformas educacionais implementadas em vários países europeus e latino-americanos a partir da década de 1990, bem como com as orientações da Conferência Mundial de Educação Para Todos de Jomtiem, da qual o Brasil é signatário, que elaborou a Declaração Mundial de Educação Para Todos (*Education For All*). O EFA reafirmou a educação para toda vida, defendeu a expansão da escolaridade e a importância das avaliações em larga escala para o sucesso da integração na sociedade e afirmou que, para isso, as agências internacionais e o setor privado, junto com a sociedade civil, devem trabalhar em conjunto para alcançar esses objetivos.

Segundo o ex-ministro da educação, Paulo Renato Souza, o fato de o setor privado organizar eventos para discutir como melhorar os sistemas educacionais da região latino-americana constitui-se uma novidade. Ao explicar as razões para

as proposições dos empresários, Souza associa-se aos argumentos dos teóricos neoliberais, afirmando que tal iniciativa é indicativa de que “o Estado sozinho não é capaz de resolver esses graves problemas num período curto de tempo” (SOUZA, 2006). O argumento da ineficiência do Estado tem sido utilizado para justificar a necessidade da intervenção dos empresários nas questões sociais e ao mesmo tempo para dar visibilidade às ‘propostas salvadoras’ recomendadas pelo setor privado.

O TPE foi convocado pela financeira Banco Itaú Unibanco Participações S.A. em parceria com empresários do país, e se apresentou como uma iniciativa da sociedade civil, “Que tem como missão contribuir para que, até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. (TPE, 2015). Porém, compartilhamos o entendimento de que constitui, “de fato, como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum” (VOSS, 2011, p. 52). A maioria dos integrantes não provém do campo da educação; são “profissionais ligados à economia, à administração, à comunicação, ao mundo dos negócios ou são pessoas que ocuparam determinados cargos políticos nos governos federal ou estaduais” (*ibidem*).

Capitaneado pelo setor financeiro e articulado com o setor empresarial, o Movimento fez a convocação para a intervenção na educação e, como afirmam Olinda Evangelista e Roberto Leher, isso

Partiu da constatação de que as corporações estavam atuando em centenas de grandes projetos educacionais com objetivos educacionais pertinentes, afins aos interesses corporativos que os patrocinam, mas que a dispersão dos esforços impedia uma intervenção ‘de classe’ na educação pública, objetivo altamente estratégico, pois envolve a socialização de mais de 50 milhões de jovens, a base da força de trabalho dos próximos anos. Os setores dominantes, após a articulação política dos grupos econômicos em prol do movimento, passaram a atuar por meio de suas fundações privadas ou de suas Organizações Sociais, como Itaú- Social, Faça Parte, Ayrton Senna, Roberto Marinho, Gerdau, Victor Civita, Abril, Bunge, D’Pascoal, Bradesco, Santander, Vale, PREAL, Lemann, entre outros. (EVANGELISTA, LEHER, 2012, p.07)

André Martins (2009) ao discutir classe, afirma que surgiu uma nova força política na educação em que, através do TPE, os “intelectuais e as organizações do capital assumiram um papel ainda mais decisivo no processo de estabelecimento de bases políticas e sociais para legitimar a configuração mais recente do capitalismo em nosso país (p. 21),

Consta no site do TPE que:

Em fevereiro de 2014 o **Todos Pela Educação** teve seu estatuto reformado para se qualificar como **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)**. Apartidário e plural, congrega representantes de **diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais** que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. (TPE, 2015 - grifos nossos).

Percebe-se que o discurso inicial de garantia do acesso à educação – que é um direito – é substituído pelo da ‘qualidade’, cujo sentido para esse grupo está na avaliação e construção de um parâmetro de qualidade pensado e definido pelo TPE e aceito socialmente. Sobre isso, Dulce Voss afirma que

O discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico é atualmente recontextualizado, pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional (VOSS, 2011, p. 45).

Ao retomarmos esse histórico de constituição do Todos pela Educação e o papel dos sujeitos, estamos embasados em Thompson (1981) quando afirma que não existe processo histórico sem sujeito, assim como também não existem sujeitos sem história. Destarte, entendemos o movimento TPE como sujeito coletivo que produz história, defendendo interesses particulares, articulados em torno de um projeto social. A prática do TPE, compreendido como sujeito histórico, é uma iniciativa de classe que se constituiu independente do Estado, mas que funciona articulando-se com o governo e com setores da educação no país. Desse modo, esse projeto determina o que vem a ser a qualidade da educação, “traduzindo-a sob a forma de subordinação à formação para o trabalho explorado requerido pelo capitalismo” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p.9).

No *site* do TPE constam cinco metas, cinco bandeiras e cinco atitudes para consolidar a proposta de ação dos empresários que, como já afirmamos, está incorporando o discurso das lutas dos movimentos sociais, mas não o seu conteúdo. As metas são:

Meta 1 Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola [...] **Meta 2** Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos [...] **Meta 3** Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano [...] **Meta 4** Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos [...] **Meta 5** Investimento em Educação ampliado e bem gerido. (TPE, 2015).

A partir dessas metas, o Movimento propõe a divulgação e o monitoramento da educação no país, passando a intervir nos parâmetros do que entende ser qualidade, divulgando amplamente o que considera gestão de sucesso, com uso das inovações didáticas padronizadas e replicáveis, além de tecnologias ofertadas por seus próprios parceiros. Incorporou a tarefa de monitorar o IDEB e o PNE, lançando suas cinco bandeiras:

1 - Formação e carreira do professor [...] 2 - Definição dos direitos de aprendizagem [...] 3 - Ampliação da exposição do aluno ao ensino [...] 4 - Uso relevante das avaliações na gestão educacional [...] 5 - Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação (TPE, 2015).

Percebe-se que se avultam os discursos sobre maior tempo do aluno na escola, seja pela ampliação obrigatória de anos ou por mais horas diárias na instituição – princípios oriundos da luta pela educação pública – e também pelo aperfeiçoamento da gestão da educação. Em sua página, o TPE se define como produtor de conhecimento e agente mobilizador da sociedade; para tanto, produz campanhas, relatórios e boletins. Para o Movimento, a diferença está no método: é preciso avaliar e alcançar qualidade na educação, o que passa pelo ideário da “pedagogia dos resultados e na pedagogia das competências” (MARTINS, 2013, p.75) com produtividade mensurável.

Para realizar tal tarefa, o TPE se organiza numa estrutura de governança composta por colegiados, que atuam da seguinte forma: um *Conselho de Governança*, composto por 16 a 20 integrantes, presidido por Jorge Gerdau Johannpeter; um *Conselho Fiscal*, com três integrantes⁵, e *Comissão Técnica*, com 15 integrantes, coordenados por Viviane Senna. Todos os integrantes listados são empresários, banqueiros ou consultores de empresas que, na mesma página do site, aparecem listados junto a outros nomes intitulados ‘sócios fundadores’ do TPE. Nos limites deste artigo, destacaremos apenas o Conselho de Governança do Movimento Todos pela Educação, responsável por definir suas políticas, representado no quadro abaixo:

5 Fazem parte deste Conselho Gilberto Bagaiolo, Contador (Sócio da PWC Brasil), Junio Fuentes, consultor da Luzio Strategy Group, e Jaime Sirotsky, presidente do grupo RBS.

Quadro 1- Conselheiros de Governança do Todos pela Educação e suas empresas

NOME DO CONSELHEIRO	EMPRESA QUE REPRESENTA
Jorge Gerdau Johannpeter	Presidente do Grupo Gerdau
Ana Maria dos Santos Diniz	Instituto Grupo Pão de Açúcar
Antonio Cesar Russi Callegari	Diretor da Faculdade SESI-SP de Educação; Membro do Conselho Nacional de Educação; Presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada - IBSA
Antonio Jacinto Matias	Voce-presidente da Fundação Itaú Social
Beatriz Johannpeter	Instituto Gerdau
Daniel Feffer	Susano Holding SA
Danilo Santos de Miranda	Diretor Regional SESC SP
Denise Aguiar Alvarez	Diretora Fundação Bradesco
Fernão Carlos Botelho Bracher	Itaú e Banco BBA Creditanstalt , ex-presidente do Banco Central
José Francisco Soares	Professor da UFMG, membro do Conselho Técnico do Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) do México e ex presidente do INEP.
José Roberto Marinho	Fundação Roberto Marinho- Rede Globo
Luciano Dias Monteiro	Diretor de Relações Institucionais do Grupo Santillana Brasil (Editora Moderna)
Luiz Norberto Pascoal	Grupo D'Pascoal e Fundação Educar D'Pascoal
Luiz Paulo Saade Montenegro	Instituto Paulo Montenegro
Milú Villela	Presidente do Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário
Mozart Neves Ramos	Diretor de articulação e inovação do Instituto Ayrton Senna
Ricardo Henriques	Superintendente executivo do Instituto Unibanco e Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Viviane Senna	Instituto Ayrton Senna
Wanda Engel Aduan	Superintendente executiva do Instituto Unibanco

Fonte: arquivo próprio

Destacamos que alguns integrantes que atuam nesse conselho também já atuaram no governo, como é o caso de Ricardo Henriques, ex-secretário do SECADI/MEC que é o atual superintendente do Instituto Unibanco ou de Antonio Callegari que já foi Secretário de Educação Básica do MEC e responsável pela construção do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012), e José Francisco Soares que foi presidente do INEP. Outro destaque se refere ao fato de Jorge Gerdau ser membro do Conselho Econômico e Social do governo federal desde sua criação e presidir o Conselho de Governança do TPE desde a sua instituição.

O significado deste intrincado processo de relações empresariais que toma conta de uma fatia do mercado educacional é justificado pelos empresários em torno de um discurso comum de ‘qualidade da educação’ e se constitui numa rede política que oferece para o sucesso dessa missão a competência gerencial, ou seja, para o Movimento é preciso “ajustar as políticas educacionais e as práticas institucionais e pedagógicas aos moldes da gestão empresarial, do mercado e da performatividade neoliberal” (VOSS, 2011, p. 53). E essa qualidade empresarial se baseia em princípios de eficiência e produtividade que possam ser mensuradas através de provas padronizadas aplicadas a estudantes de todo o país.

Configurando esta discussão de classe do Movimento Todos pela Educação, os empresários dão a direção e o conteúdo da política educacional e promovem o consenso em torno de metas e propostas. Vejamos algumas considerações sobre a influência e interlocução desses sujeitos privados e como se relacionam com o setor público na definição de políticas nacionais de educação na última década.

DO TPE AO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO: INTERLOCUÇÃO E HEGEMONIA DO MOVIMENTO EMPRESARIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Nesta sessão apresentaremos algumas aproximações verificadas entre o setor privado e as políticas federais de educação. Em 2007, o Ministério da Educação (MEC), criou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE. Destacamos que este nome sugere que o governo incorporou o Movimento empresarial Todos pela Educação como já alertaram Dermeval Saviani (2007), Nora Rut Krawczyk (2000), Regina Cestari de Oliveira (2012), Olinda Evangelista e Roberto Leher (2012).

Saviani (2007) destacou que, ao capitalizar a receptividade da opinião pública já trabalhada pelos empresários por meio da mídia através do TPE, o governo pautou a importância de priorizar a educação, mas alertou que o MEC precisaria superar os limites da trilha proposta por esse Movimento, especialmente a pedagogia de resultados através das avaliações, para que o PDE/PAR pudesse avançar na sua proposta de qualificação da educação.

Registramos mais um argumento sobre essa proximidade de interlocução do TPE com o governo federal, que também é apontada pelo próprio Movimento Empresarial Todos Pela Educação, quando afirma, em notícia publicada na sua página em 13 de fevereiro de 2008, que

O movimento Todos pela Educação é nacional, iniciado por um grupo de lideranças da sociedade civil **em sintonia com o MEC, Consed** (Conselho Nacional de Secretários da Educação) e **Undime** (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), numa parceria pioneira, onde o objetivo principal é garantir educação de qualidade a todas as crianças e jovens brasileiros até 2022, ano que o Brasil celebra o bicentenário da Independência. (TPE, 2014 - grifos nossos)

A escolha por chamar grandes entidades dirigentes educacionais para apresentar suas propostas busca construir o consenso do discurso do TPE com esses representantes dos governos nacionais, estaduais e municipais. Cabe ressaltar o que Lucia Camini (2013) já destacou: o MEC, ao elaborar o Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007-2009), chamou para dialogar com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) - com quem realizara pesquisa em escolas com bons resultados que discrepavam dos resultados alcançados por escolas dos mesmos municípios - a Unesco, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação Básica (Consed), a Undime e, por último, a Confederação Nacional Trabalhadores em Educação (CNTE). Ou seja, o diálogo do governo se deu com os mesmos sujeitos coletivos com os quais o TPE afirma ter sintonia.

Também podemos destacar que muitos sujeitos do governo estão no TPE (como é o caso do Ministro da Educação e dos ex-secretários de Educação Básica Maria do Pilar e Cesar Callegari), conforme já mostramos no quadro 1, da sessão anterior. Isso se traduz num nexos mais do que conjuntural e configurou-se na opção de dialogar com empresários naquilo que podemos chamar de construção do “presidencialismo de coalizão” (VIEIRA, 2015) ou de conciliação para governabilidade em que os interlocutores dos movimentos educacionais, construtores das bandeiras de lutas da educação, muitas vezes são colocados em segundo plano.

Outro elemento que apartamos nesse contraditório processo é que, para formular estratégias de mobilização do programa, o Decreto nº 6.094/2007 prevê a elaboração de um Comitê Nacional do Compromisso Todos Pela Educação, que será desdobrado em Comitês Locais. Esses comitês preveem a participação da sociedade civil, que engloba todos, dos empresários aos educadores). Para exemplificar as relações entre os sujeitos participantes desse processo, tomemos por base o Rio Grande do Sul que, segundo Lucia Camini (2013) descreveu, o Comitê Estadual de gestão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, coordenado por Marisa Abreu, teve a representação da Undime, do Conselho Estadual de Educação (Ceed), do Ministério Público, dos Conselhos Tutelares, do ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza e dos representantes

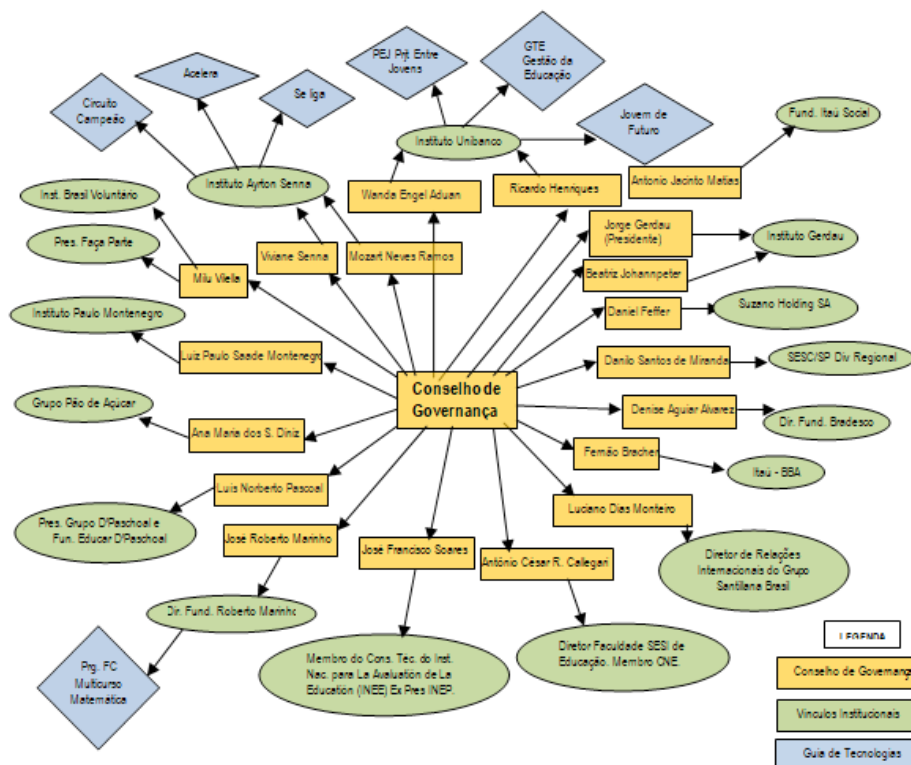
de associações de empresários, como o Instituto Gerdau e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho. Ou seja, a parceria com empresários estava ocupando cada vez mais espaço nas relações com a política.

O Movimento Todos pela Educação, atuando em rede, possibilita uma mobilização maior entre os sujeitos, ora na proposição da política educacional, ora na mobilização para construir o consenso em torno das metas a serem alcançadas, ora na oferta de tecnologias educacionais e dos meios para atingir as metas. Assim, o TPE se constitui numa rede de empresas que oferta produtos, seja de forma direta, seja sob a forma de associados e ou apoiados pelos empresários, materializando a ampliação das relações da educação pública com o setor privado no Brasil.

Entendemos que o TPE configura-se como um movimento que “embaralha intencionalmente a linha divisória entre negócios, empreendimento, desenvolvimento e o bem público” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 37) na medida em que, além da indicação de parceria com setor privado e empresarial, podemos observar que os mesmos sujeitos do movimento empresarial Todos pela Educação são agentes e interlocutores no setor público, junto ao Ministério da Educação, tornando-se clientes do Estado ao ofertarem produtos no Guia de Tecnologia ou recomendações.

Agora vejamos, na figura abaixo, as relações entre o Conselho de Governança do TPE, as instituições ligadas aos sujeitos explicitadas no Quadro 1 e as suas ofertas no Guia de Tecnologias Educacionais.

Figura 1 - Sujeitos individuais e coletivos e relações com o guia de tecnologias



Fonte: arquivo próprio

Observando a figura acima, constatamos que os sujeitos e as empresas do Conselho de Governança do TPE oferecem tecnologias que constam do Guia de Tecnologias Educacionais, predominantemente em áreas essenciais: a) Aprendizagem, por meio dos programas Circuito Campeão, Acelera e Se Liga e Formação para o trabalho⁶; b) Projeto Entre Jovens e Jovem de Futuro. Esses exemplos ilustram não só a oferta de produtos das empresas, caracterizando as relações comerciais, como também ofertam tecnologias que influenciam na gestão da educação.

Nesse sentido, concordamos com Vera Peroni quando afirma que as políticas sociais passam a ser executadas pelo público não estatal – iniciativas

6 Trabalho compreendido conforme Evangelista e Leher (2012).

particulares com sentido público: “O público que passa a ser de direito privado, ou o Estado faz parcerias com instituições do Terceiro Setor para a execução de políticas sociais” (PERONI, 2012, p. 17).

O modelo empresarial de gestão é apresentado como alternativa para a qualificação da educação. Tem crescido muito no país, nos últimos anos, esta guinada ao mercado ou à construção de um negócio educacional - *Edu business* (BALL, 2012) - com a oferta de programas, cartilhas padronizadas e replicáveis, de softwares e de materiais didáticos para as escolas públicas. Essas políticas são ofertadas aos sistemas de ensino em todos os níveis com o discurso de qualificação da educação e chegam às escolas, desdobradas em várias possibilidades de parcerias (voluntários, privados, ONGs) para tratar dos problemas enfrentados nas instituições. Ou seja, a solução apontada está no mercado.

O Estado deve ser “regulador, incentivador e corretor de assimetrias” (AFONSO, 2002, p.53), diminuindo sua presença ao mesmo tempo em que reforça a “mobilização da comunidade e a iniciativa da sociedade civil” (*ibidem*). Aqui o conceito de sociedade civil é compreendido como uma expressão “mágica e adaptável” (WOOD, 2003, p. 208) a qualquer situação, melhor dizendo, a situação que interessa àqueles que estão no poder, sendo usada para identificar uma “arena fora do Estado” (*ibidem*). Nesse sentido, torna-se um conceito tão amplo e capaz de abranger todas as instituições e relações da economia capitalista, que vai desde o sindicato, os movimentos sociais, até as empresas privadas, identificando conforme seus interesses aqueles que detêm os meios de produção como sociedade civil. Nesse sentido, concordamos com a autora acima citada que, de certo modo, se “trata da privatização do poder público que criou um mundo historicamente novo da sociedade civil” (*idem*, p. 127), esvaziando assim a democracia como luta.

Este é um ponto chave para a compreensão do que afirmamos ao longo deste artigo: existe um forte movimento da classe empresarial dominante que, seguindo as recomendações do capitalismo internacional, construiu uma trajetória de interlocução com o Estado, influenciou a pauta educacional brasileira e tornou-se cliente, pois ao mesmo tempo em que estabelece o conteúdo de propostas e programas educacionais, oferta produtos tecnológicos para ‘dar conta’ de solucionar todos os problemas educacionais. Enquanto realiza intenso movimento de classe, usando a convocação da união de ‘todos’ na busca da qualidade da educação por ela definida, nega o conflito de classe para apaziguar a correlação de forças e constrói o consenso e sua manutenção em torno de suas definições.

O quadro a seguir evidencia algumas bandeiras de luta dos movimentos sociais que foram incorporadas pelo TPE como metas suas e que, no processo de promoção de políticas, foram materializadas também na legislação educacional brasileira. Destacamos que não se trata de uma equivalência termo a termo ou de conversão das metas do TPE em programas e políticas educacionais, mas que, dada a relação estabelecida entre os empresários e o governo federal na discussão, elaboração e implementação das políticas, como já evidenciamos ao longo do texto, entendemos que há uma grande influência desse segmento.

Quadro 2 – Propostas do TPE e Políticas Governamentais

TPE	POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS
Meta 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola	EC 59 -11/11/2009 Lei 12.796 de 04/04/2013 (LDB) Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE
Meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Portaria Nº 867, de 4/07/ 2012. Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE
Meta 3- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano	Política de Correção Fluxo – PAR/ GUIA
Meta 4- Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído	Pacto pelo Fortalecimento do Ensino Médio- Portaria nº 1.140, de 22/11/2013
Meta 5- Investimento em Educação ampliado e bem gerido - Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação.	18 programas de gestão no Guia Lei Nº 13.005 de 25/06/2014 – PNE

Fonte: arquivo próprio

As metas do TPE referendam o que o Education for All (EFA) já havia declarado. Considerando que o Brasil é signatário dessa declaração, não nos causa estranheza que suas políticas governamentais se aproximem dessas propostas. Por outro lado, lembramos que essas metas, estabelecidas tanto pelo EFA quanto pelo TPE, sempre estiveram presentes nas bandeiras de luta dos movimentos sociais educacionais como corrobora a Meta 1 do TPE. A ampliação do tempo de escolarização sempre foi reivindicação dos movimentos educacionais em defesa da escola pública e esta ideia é um consenso na sociedade brasileira e reconhecemos sua legitimidade. Porém, ao mesmo tempo em que consideramos um avanço a conquista da ampliação da escolarização, questionamos o interesse dos empresários por essa bandeira e o conteúdo da proposta por eles defendida.

Este conteúdo já referenciado, tais como a gestão gerencial, a avaliação em larga escala, a meritocracia, os produtos educacionais padronizados e replicáveis, é apresentado como soluções para os problemas educacionais, naturalizando o estabelecimento de parceria público-privada. Isso fica evidenciado na figura 1 e no quadro acima, especialmente nas metas 3 e 5, em que podemos constatar ter

existido a indução à ampliação de parcerias e à oferta de produtos e tecnologias para alcançá-las presentes no Guia de Tecnologias Educacionais ofertados pelo PAR.

Ainda destacamos que as metas 2 e 4, propostas pelos empresários, podem ser associadas à criação de dois grandes Pactos Nacionais propostos pelo governo federal: um relacionado à alfabetização e outro ao Ensino médio, conforme exposto no quadro acima.

A questão que aqui se coloca e que demonstramos ao longo deste artigo é a presença maciça dos empresários por meio do TPE na relação com o Estado. Retomamos a ideia de que eles se apropriaram do discurso historicamente construído pelos movimentos sociais em defesa da escola pública gratuita e de qualidade e que, a sua materialização, vincularam seus interesses de classe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, abordamos o Movimento Todos pela Educação, fundado por empresários, até o Compromisso Todos pela Educação criado pelo governo federal. Evidenciamos as possibilidades de parcerias público-privadas que se abrem a partir da elaboração do Plano de Ações Articuladas aos estados e municípios que assinaram o Compromisso, buscando destacar os caminhos pelos quais o setor privado adentra e influencia o setor público nas políticas educacionais, objetivando demonstrar o modo como a classe empresarial influenciou algumas políticas.

Vimos que os mesmos empresários que fundaram o TPE são interlocutores junto ao Estado na definição de políticas e colocam-se em outros espaços, como conselheiros e fornecedores, por meio da venda de produtos pedagógicos a partir do Guia de Tecnologias Educacionais.

Essa afirmação de poder de ação do grupo empresarial ligado ao TPE que, ao mesmo tempo é interlocutor que induz à definição de propostas e programas educacionais e torna-se cliente do Estado, pode ser definida como um movimento de classe. Os empresários colocaram o mercado como a solução para todos os problemas da educação e a lógica da gestão empresarial como a única alternativa de sucesso. Nesse sentido, entendemos que os empresários que constituem o TPE (como classe organizada) são os representantes da classe dominante. Os mesmos sujeitos que construíram um discurso socialmente aceito, apropriando-se das bandeiras de luta dos movimentos sociais e criando uma coalizão de interesses nas políticas educacionais brasileiras são os que irão ofertar o que consideram ser as ‘soluções’ para os ‘problemas’ da educação.

Ao se constituírem em rede, os empresários em ação no Movimento Todos pela Educação, se não pautam diretamente as políticas como interlocutores diretos ou clientes, fazem-no na mediação, no apoio que oferecem a outras empresas que ofertam produtos ou que ajudam a determinar o tipo de qualidade educacional defendida por eles: medida, ranqueada e solucionada pelo mercado.

A ideia de hegemonia ficou evidente na medida em que os empresários enquanto classe, incorporam a seu discurso algumas bandeiras históricas, que ao mesmo tempo que arrefecem o conflito de classes, conseguem construir consenso em torno de ideias, ressignificando-as e imprimindo sua visão de qualidade pautada no mercado, que passa a ser parâmetro para as soluções aos problemas educacionais.

Ao mesmo tempo em que a política educacional, construída pelo governo através do PDE/PAR, amplia a presença do Estado no atendimento da Educação Básica, o Estado se alia ao TPE e reforça a lógica de que o mercado apresenta as soluções mais adequadas para melhoria da qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. O Neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social democrata. In: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela (orgs.) **Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização e Neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.

BALL, Stephen. **Global Education - New policy networks and the neo-liberal imaginary** Routledge- Londres – NY- 2012.

BALL, S. J.; OLMEDO, A. A ‘nova’ filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, Vera (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Líber Livro, 2013, p. 33-47.

BRASIL. **Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12**/organização COGETEC. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011, 196 p.

BRASIL. **Plano de ações articuladas – PAR- 2011-2014**. Guia prático de ações para municípios. Brasília: Ministério da Educação, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

CAMINI, Lucia. **Política e Gestão Educacional Brasileira.** São Paulo: Outras Expressões, 2013.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. **Todos pela Educação e o Episódio Costin no MEC: A Pedagogia do Capital em Ação na Política Educacional Brasileira.** Trabalho Necessário-www.uff/trabalhonecessario. Ano 10, nº15, 2012.

GALE, Trevor. Realising Policy: The Who na how of policy production. In Lingard, Bob; OZGA, Jenny. **The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics.** Milton Park, England: Routledge, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Vol.3.3ª Ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio (org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** São Paulo: Autores Associados, 2000, p. 1-11.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Londrina: Planta, 2004.

LIMA, Licínio C. **Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na ‘sociedade do conhecimento’.** São Paulo: Cortez, 2012.

MARTINS, Andre Martins. **A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo ‘Todos Pela Educação’.** Praxis Educativa, Ponta Grossa, vol.4, nº 1,

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento Todos Pela Educação: um projeto de nação para a educação Brasileira**. Campinas: URCAMP, 2013. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Regional de Campinas, 2013.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica**. Acta Scientiarum. Education, Maringa, vol34, nº2, p.291-300, July-Dec,2012.

OZGA, Jenny; LINGARD, Bob. Globalization, Education Policy and Politics. In Lingard, Bob; OZGA, Jenny. **The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics**. Milton Park, England: Routledge, 2007.

PERONI, Vera. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre (orgs.). **Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: PPGEdu UFRGS; Pelotas: UFPEL, 2011, p. 23-41.

_____. **A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado**. Revista proposições. UNICAMP, vol.23, nº2. Campinas maio/ago, 2012.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

ROSSI, Alexandre José. **Avanços e limites da política de combate à homofobia : uma análise do processo de implementação das ações para a educação do Programa Brasil Sem Homofobia**. 2010. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ROSSI, Alexandre; BERNARDI, Liane Maria; UCZAK, Lucia Hugo. Relação Público- Privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas. In: PERONI, Vera; (org.). **Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: Implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livros, 2013.

SAVIANI, Dermeval. Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC 2007. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.28, nº100- Especial, p.1231-55, out 2007.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Paulo Renato. Educação e responsabilidade social. **Folha de São Paulo**. Opinião. 16/06/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1906200608.htm>. Acesso em 06 de setembro de 2016.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros. Uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

_____. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. Vol.1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TPE. Todos pela Educação - <http://www.todospelaeducacao.org.br> - Acesso em 20/05/2015.

_____. <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/574>), Acesso em 10/09/2014.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos sociais e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **A República Brasileira 1951-2010 de Getúlio a Lula**. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação(PDE): contextos e discursos. Pelotas: **Cadernos de Educação**: FaE/PPGE/UFPel: Janeiro/abril, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ALEXANDRE JOSÉ ROSSI é doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação atuando no Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE). E-mail: ajrossi.rossi@gmail.com

LIANE MARIA BERNARDI é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora aposentada da Rede Pública Municipal de Porto Alegre, vinculada ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação atuando no Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE). E-mail: lianebernardi@gmail.com

LUCIA HUGO UCZAK é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), docente na Universidade Feevale, vinculada ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação atuando no Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE). E-mail: lucia.hugo@yahoo.com.br

Recebido em fevereiro de 2017

Aprovado em abril de 2017

Relações colaborativas entre a união e as municipalidades: faces de uma política em ação

*Collaborative relations between the union and the municipalities:
faces of a policy in action*

*Relaciones de colaboración entre la unión y los municipios:
etapas de una política en acción*

CLECIANA ALVES DE ARRUDA
ANA LÚCIA FELIX DOS SANTOS

Resumo: Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa que analisou os limites e as possibilidades da materialização do regime de colaboração entre municípios do Agreste de Pernambuco e a União, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR). O estudo amparou-se na avaliação de políticas públicas. Os dados foram coletados em documentos e entrevistas realizadas com sujeitos envolvidos na implementação do PAR. Os achados revelaram que a colaboração analisada refletiu a indução de ações pela União, mas, também apresentou indícios de contribuição para fortalecimento da autonomia e da gestão educacional local.

Palavras-chave: Regime de colaboração; Plano de Ações Articuladas; autonomia e poder local.

Abstract: This article presents the results of a survey that examined the limits and possibilities for the realization of collaborative regime between the Agreste region of Pernambuco's cities and the Union, from the implementation of the Plan of Articulated Actions (PAR). The study relied on the evaluation of public policies. The data was collected by documents and interviews with individuals involved in the implementation of the PAR. The findings revealed that the analyzed collaboration reflected the induction of actions by the Union, but also presented evidences of contribution to strengthening the autonomy and the local educational management.

Keywords: Collaborative arrangements; Articulated Action Plan; local government.

Resumen: El artículo presenta resultados de una investigación que analizó los límites y las posibilidades para la materialización del régimen de colaboración entre ciudades de la región Agreste de Pernambuco y Brasil, desde la implementación del Plan de Acciones en Articulación (PAR). El presente estudio está basado en evaluaciones sobre las políticas públicas. Los datos fueron recogidos en documentos y entrevistas realizadas con personas involucradas

en esta implementación del PAR. Los hallazgos revelaron que la colaboración analizada reflejó a la inducción de acciones por parte de Brasil, pero, que también presentó una indicación de contribución para fortalecer la autonomía y la gestión educacional local.

Palabras clave: Régimen de colaboración; Plan de Acciones Articuladas; autonomía y poder local.

INTRODUÇÃO

Na atual estrutura federativa nacional, o poder central tem proposto ações coordenadas e complementares para que sejam diminuídas as desigualdades inter e intra-regionais resultantes das condições econômicas assimétricas entre as instâncias subnacionais (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Dentre as ações consideradas necessárias para fortalecer o setor educacional, o governo brasileiro elaborou e implementou o Pano de Ações Articuladas (PAR), que se constituiu num dos programas que, em regime de colaboração, buscaram materializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007. Trata-se de uma grande estratégia, plurianual, que oferece assistência técnica e financeira aos municípios através de diversas ações que buscam atender, de forma sistematizada, suas dificuldades em ofertar a educação pública. Ao par e passo, os municípios assumem a responsabilidade de promover melhoria da qualidade da educação, com o objetivo de atenderem às metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Nossa investigação tomou o PAR como unidade de estudo, visto que se constituiu numa das mais expressivas estratégias do governo federal, e buscou, assim, problematizar o regime de colaboração entre a União e os Municípios a partir de sua implementação. Consideramos relevante investigá-lo pelo fato de ter assumido uma dimensão nacional e por associar o apoio financeiro ao apoio técnico para os municípios e estados brasileiros.

Assim, nosso objetivo consistiu em compreender os limites e as possibilidades para vivências do regime de colaboração entre municípios e União a partir da análise do modo como os municípios do Agreste pernambucano vêm desenvolvendo o PAR. Para atingir esse objetivo geral, examinamos os fatores que possibilitaram e/ou dificultaram a autonomia do poder local em relação ao poder central na implementação desse Plano, assim como identificamos as contribuições desse processo para o fortalecimento da gestão educacional local.

Do ponto de vista metodológico, ao considerarmos nosso objeto de estudo, optamos pela realização de uma avaliação de políticas públicas. Entre os autores da área de avaliação de políticas públicas não há consenso sobre o que é

o processo de implementação de uma política. Enquanto alguns a definem como todo o processo desde o estabelecimento da política até seu impacto social, outros a distinguem do produto, compreendendo-a como uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central e realizadas durante o processo por agentes sociais locais (PEREZ, 2001).

Tomando, então, algumas indicações analíticas possíveis na área de avaliação de políticas públicas, nossa proposta voltou-se para a realização de uma avaliação de processos, visto que a desenvolvemos durante a implementação do programa e abarcamos a dimensão da gestão do mesmo. Cohem e Franco (2008), afirmam que, diferentemente da avaliação de impacto que se refere aos efeitos sociais de um programa sobre a população alvo, a avaliação de processos procura determinar em que medida os elementos de um projeto, ou programa, contribuem para os fins proclamados ou os entram. Além disso, esse tipo de avaliação busca relacionar a implementação com as dinâmicas e capacidades mobilizadoras dos sujeitos responsáveis pela implementação. Pontuamos que nossa proposta se situou para além de uma avaliação de processos que se debruce sobre a eficácia ou o desempenho, isto é, que se destine apenas a relacionar metas, objetivos e resultados alcançados.

Foi com essa perspectiva que empreendemos esforços para compreender em que medida o regime de colaboração com a União avançou ou sofreu constrangimentos na implementação do PAR nos municípios pesquisados. E, atentos às orientações acima listadas, consideramos, no âmbito da nossa pesquisa, o dinamismo das interações entre o que é proposto e disponibilizado pela esfera federal e o modo como os elaboradores desse Plano na esfera administrativa local têm-se mobilizado para implementá-lo.

Nosso campo investigativo contemplou dois municípios, Caruaru e Toritama, localizados no Agreste Centro-Norte de Pernambuco, que compõem o Pólo de Confecção¹ da região. Estrategicamente selecionados por apresentarem um avanço econômico considerável em relação aos municípios do seu entorno e, ao mesmo tempo, um baixo desenvolvimento sócio educacional. Ambos aderiram ao PAR no final do ano de 2007. Por se tratar de uma ação plurianual, a vigência de sua primeira edição se deu até o ano 2011, período em que se deu a presente investigação.

Toritama caracteriza-se como município de pequeno porte, sua rede de ensino é composta apenas por 18 unidades escolares e, no ano de 2011, realizou

1 O Pólo de Confeções do Agreste consiste numa região que concentra grande número de produtores de vestuário e envolve os municípios de Agrestina, Brejo da Madre de Deus, Caruaru, Cupira, Riacho das Almas, Santa Cruz do Capibaribe, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama e Vertentes, todos localizados na Região Agreste de Pernambuco.

a matrícula de 5.771 estudantes. Essa municipalidade ainda não instituiu seu próprio sistema educacional, integrando o Sistema Educacional do Estado de Pernambuco. Nessa primeira edição do Plano gerou o número de 22 ações e de 79 subações.

Caruaru é município de grande porte, cuja rede de ensino é composta por 144 escolas e nove centros de Educação Infantil. No ano de 2011, efetuou a matrícula de 33.968 estudantes. A referida rede instituiu seu próprio sistema de educação através da Lei nº 4.279, em 5 de novembro de 2003. Isso nos deu subsídios para investigarmos se as condições organizativas educacionais encontradas em Caruaru o diferenciam em relação a Toritama no que concerne ao desenvolvimento do PAR, como também às próprias vivências do regime de colaboração com a União. Caruaru gerou no PAR apenas oito ações e 39 subações. Além disso, somente duas subações foram de assistência financeira, tendo sido as demais de apoio técnico.

O *corpus* da pesquisa foi composto por dados coletados nos documentos referentes ao PAR produzidos pelos municípios e em entrevistas semiestruturadas com os sujeitos envolvidos na implementação desse Plano e com responsáveis por sua administração no âmbito estadual, ao todo, 15 sujeitos².

O artigo segue estruturado em três partes. A primeira faz uma breve discussão sobre a relação entre poder local, regime de colaboração e política educacional. A segunda apresenta o PAR e sua articulação com a política educacional brasileira. E, por fim, a terceira debate as possibilidades de fortalecimento da autonomia e da gestão educacional local, a partir da vivência do PAR.

PODER LOCAL, REGIME DE COLABORAÇÃO E A POLÍTICA EDUCACIONAL

Diferentes concepções giram em torno da categoria poder local. De forma direta e simples, podemos conceituá-lo como capacidade de reação organizada dos membros de um local (pode ser um bairro, comunidade, município) frente às tendências de decisões unilaterais oriundas de poderes mais centralizadores. Há também uma união entre as pessoas que formam o grupo, ligadas por um sentimento de pertencimento e de reconhecimento indenitário.

2 ujeitos entrevistados: quatro técnicos participantes do PAR em Toritama; cinco Técnicos participantes do PAR em Caruaru e que não deram prosseguimento a sua administração; dois Técnicos que estavam administrando o Plano em Caruaru no período da pesquisa; quatro Técnicos da rede estadual que trabalham com a coordenação do PAR nos municípios pernambucanos.

Sendo reconhecida, então, essa atuação do poder local, ela é capaz de provocar a admissão de suas especificidades como elemento importante na formulação de políticas públicas (DOWBOR, 2008).

A ação do poder local está estreitamente vinculada à existência de espaços cada vez mais permeados por expressões participativas democráticas, com processos decisórios incidindo sobre o rumo das próprias vidas dos sujeitos. Nesse caminho, a discussão em torno do poder local, e sua articulação com a questão do regime de colaboração, articula-se a três princípios essenciais: *autonomia, participação e descentralização*.

Ao discutir o princípio autonomia, Libâneo (2004), tomando como referente uma instituição, vai dizer-nos que “numa instituição a autonomia significa ter poder de decisão sobre seus próprios objetivos e suas formas de organização, manter-se relativamente independente do poder central, administrar livremente seus recursos financeiros” (p.115). Ou seja, a autonomia denota a capacidade de autodeterminar-se, governando os rumos do próprio destino.

Quando pensamos em autonomia municipal, faz-se necessário que a compreendamos a partir do federalismo. Nesse contexto, Barbosa (2006) afirma que “essa dimensão não presume poder absoluto, ou independência total dos demais entes, tampouco a interdependência deve ser entendida como subordinação ou tutela” (p. 25), ou seja, o modo como o federalismo se estrutura confere um caráter relativo à autonomia das unidades que o compõem.

Quando se refere à educação municipal, a autonomia se expressa no poder que o município exerce para determinar sua própria política. Para isso faz-se necessário que o município institucionalize seu sistema de educação através do qual dará rumo a sua gestão, bem como elabore seu Plano de Educação, especificando as necessidades de sua realidade educacional, definindo diretrizes, finalidades e ações para atender a estas (ANDRADE, 2011).

Para esse autor, é imprescindível que órgãos cogestores da educação municipal sejam fortalecidos e participem efetivamente desse processo. Isso aponta para a noção de *poder local*, enquanto o empoderamento da sociedade civil, que, através da ocupação do espaço público e num exercício de democratização, resolve assumir e materializar a educação como política pública, deliberando sobre ela, o que transcende os interesses de governos.

A autonomia está associada a outro princípio; o da participação. Conforme afirma Bobbio (2000, citado por MARTINS, 2002), desde Rousseau, a noção de exercício da autonomia está atrelada à construção da própria democracia; defende como princípio fundamental do pensamento democrático a liberdade.

Isso significa a capacidade que uma sociedade tem de criar leis próprias às quais ela mesma se submete, superando a tradicional separação entre governantes e governados.

Na compreensão de Castro (2007) a efetiva participação dos sujeitos sociais no campo educacional pressupõe seu envolvimento em todos os níveis dessa política ao conceber que “democratizar a gestão da educação requer a participação da sociedade no processo de formulação, de avaliação, de fiscalização da política educacional e de sua execução por meio de mecanismos institucionais” (p.135). Esta participação é legitimada através dos conselhos gestores da educação municipal que visam à democratização da gestão educacional no âmbito do Poder Local.

A descentralização é outro elemento importante na condução das políticas em estados federados. No campo das políticas públicas, ao discutir este princípio, Lobo (1990) nos chama a atenção para o fato de que é comum os discursos oficiais e programas governamentais se utilizarem-se dos termos descentralização e desconcentração como sinônimos, confundindo seus respectivos sentidos.

Assim sendo, apresenta uma clara distinção desses significados. Concebe o princípio da *descentralização* como alteração profunda na distribuição do poder decisório que mexe necessariamente em núcleos de poder fortemente estruturados, transformando todo um aparato político-institucional firmado sobre bases centralizadoras. À *desconcentração* refere-se como mera dispersão ou distribuição físico-territorial dos órgãos governamentais centralmente localizados, o que significa apenas deslocar do centro sem alterar a estrutura do poder que dele advém e que se mantém nesses novos espaços. O que geralmente acontece quanto à prestação dos serviços públicos é a desconcentração de responsabilidades ao invés de democratização do poder de decisão.

Na realidade brasileira, a partir das décadas de 70 e 80, os movimentos progressistas têm lutado para que seja estabelecido um federalismo cooperativo, no sentido de se conferir a estados e municípios a condição de sujeitos que atuassem para além do âmbito administrativo, isto é, pudessem também partilhar decisões sobre responsabilidades e recursos, estabelecendo assim relações marcadas pela autonomia e horizontalização entre tais esferas e a esfera central de poder (OLIVEIRA; SOUZA, 2010; CURY, 2010).

No caso do Brasil, a lógica estatal tem apregoado uma descentralização na qual se transferem responsabilidades sobre os níveis de ensino às esferas subnacionais, sem que haja uma definição compatível das fontes de financiamento. Tal tendência está ligada ao sistema tributário nacional, que possui como principal marca a centralização de recursos. Isso significa que embora os municípios e estados enviem à União a arrecadação de impostos que lhes compete, o poder

central continua com uma arrecadação bem maior e não repassa ao setor educacional os recursos necessários para que a educação seja atendida de modo satisfatório pelos demais entes federativos.

O que ocorre nesse processo é uma responsabilização das municipalidades por parte do poder central no que diz respeito à oferta educacional, num processo denominado municipalização. É-lhes atribuída, muitas vezes, a função de administrar programas governamentais gestados centralmente, de forma que assumam o sucesso ou fracasso deles. (ARRETCHE, 2002).

Na concepção de Andrade (2011) o movimento da municipalização impulsionou duas vertentes no setor educacional: a iniciativa das municipalidades quanto à ampliação de suas redes de ensino, visto que tiveram que alargar o nível de atendimento e o processo de transferência de níveis de ensino de uma rede para outra, comumente da estadual para a municipal.

Esse mesmo autor defende a ideia de que os municípios, por serem diferentes entre si, respondem de formas diversas aos efeitos das responsabilidades que tiveram que assumir frente à oferta do Ensino Fundamental. Nessa direção concebe também que o movimento da municipalização tem sido fortalecido no alargamento da participação do poder local na oferta do Ensino Fundamental, na medida em que favorece que a melhoria da qualidade nesse nível de ensino seja viabilizada, como também pode constituir-se numa alternativa de compartilhamento das responsabilidades com as demais esferas da federação.

Não queremos, porém, defender com as formulações acima que a ação do poder local na gestão da educação municipal, represente por si mesma alguma garantia de sua ampla e efetiva democratização, nem, tampouco, que essa ação torne mais efetivos os resultados das políticas educativas, visto que, nessa dinâmica, é possível que se instaurem formas mais fortes de centralização. Não obstante, o poder local passou a ser compreendido como uma importante potencialidade para que sejam instigadas mudanças sociais. (BARBOSA, 2006).

Mesmo assim, dada nossa forma de organização federativa, a implantação do regime de colaboração entre os entes federados se faz necessária para a equalização das dificuldades enfrentadas na condução da educação pública.

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

No contexto de condução da política educacional e em articulação com ações que envolvem o regime de colaboração no Brasil o MEC anunciou, em abril de 2007, o PDE. Tal Plano é formado por diretrizes, ações e programas declaradamente destinados a enfrentar as sérias dificuldades da Educação Básica,

buscando melhorar o desempenho escolar e, assim, levar a educação nacional a atingir o nível de países desenvolvidos num espaço de 15 anos (BRASIL, 2007).

O PDE pode ser considerado uma das medidas mais relevantes da política educacional tomadas pelo governo federal no período do Governo Lula. Isso por envolver ações que se alastraram por todo o território nacional, por meio de um Plano que envolve assistência técnica e financeira aos estados e municípios, cujo objetivo principal consiste na melhoria da qualidade da educação brasileira (AZEVEDO; SANTOS, 2012).

Quando do lançamento do PDE também foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabelece 28 diretrizes, baseadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes. Com o objetivo de materializar a implementação das diretrizes e o alcance das metas previstas, o MEC criou o Plano de Ações Articuladas, estabelecido pelo Decreto 6.094, que, no artigo 6º, apresenta-o como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o (*vis*) cumprimento das metas do Compromisso” (BRASIL, 2007a, p.3).

Esse Plano se constitui num planejamento multidimensional da política de educação que os municípios devem elaborar para um período de quatro anos, o que significa a formulação de um planejamento educacional plurianual que deverá, em determinados locais e realidades, perpassar diferentes conjunturas governamentais. A proposta é que, mesmo em meio a mudanças governamentais, o que foi planejado tenha continuidade. Pode-se dizer que a proposta tem relevância face às inúmeras pesquisas que já apontaram a intermitência das ações políticas como um dos impedimentos para a melhoria dos serviços sociais. Mesmo assim, é necessária uma avaliação de longo prazo e de alcance territorial para analisar as possibilidades de realização desse objetivo.

No tocante ao processo de adesão ao PAR, cada município precisa criar um comitê local, cuja composição deve reunir representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional. Esse mecanismo tem por objetivo mobilizar a sociedade para a consecução do PAR (BRASIL, 2007b).

Faz-se necessário também que cada município faça um diagnóstico de sua realidade educacional. O instrumento para esse diagnóstico está estruturado em quatro grandes dimensões, que são: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. A partir do detalhamento dessas dimensões e dos eixos de intervenção prescritos pelo Compromisso, o município elabora relatório referente ao Plano de Ações Articuladas e o envia ao MEC. É nesse documento que indica as ações e subações

adequadas ao desenvolvimento da Educação Básica em sua realidade. Tais ações e subações serão executadas pelo Município e pela União em parceria (são organizadas tomando por base as dimensões acima citadas). Também há um compromisso com o recebimento da consultoria do MEC e com a participação dos dirigentes municipais e representantes de segmentos da sociedade civil na elaboração do PAR. (BRASIL, 2007a).

Após a efetivação da adesão, a União envia ao município uma equipe de assistência técnica que “identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema” (BRASIL, 2007a, art.6). Com essa assessoria, elabora-se o PAR e firma-se o Termo de Cooperação com a União.

A AUTONOMIA DAS MUNICIPALIDADES FRENTE AO PODER CENTRAL E AS POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL LOCAL

Nas linhas que se seguem, apresentamos nossos resultados. Colocaremos em relevo a discussão em torno da autonomia das municipalidades e do poder local, já que essas são categorias centrais para o debate sobre o regime de colaboração. Tomando nossos objetivos como norte, e nos apoiando na avaliação de processos de uma política em ação, conseguimos identificar e analisar limites e possibilidades para a efetivação do regime de colaboração entre as municipalidades estudadas e a União.

Para fins de apresentação organizamos os resultados em três subtemáticas: limites para a efetivação da autonomia municipal; possibilidades para o avanço da autonomia municipal; contribuições para o fortalecimento da gestão educacional e do poder local.

Limites para a efetivação da autonomia municipal: ações de indução em foco

Inicialmente, foi possível mapear três fatores que consideramos limitantes da autonomia municipal e que também vão impactar negativamente o fortalecimento do poder local: a *inexistência ou fragilidade do sistema municipal de educação nos municípios estudados*; a *inflexibilidade da regulamentação da política analisada (o PAR)*; a *participação deficitária ou a não participação da sociedade civil e de profissionais da educação nos processos decisórios e gestores da política em análise*. Passaremos a apresentá-los.

A inexistência ou fragilidade do sistema municipal de educação.

Enquanto Toritama integra o Sistema Educacional do Estado, Caruaru já instituiu seu sistema, que funciona de forma deficitária devido ao fato de não dispor de um planejamento próprio para seu campo educacional nem de secretário de educação ordenador de despesas.

Essa questão nos chamou a atenção já que, no contexto do federalismo cooperativo, a cada esfera do poder são atribuídas determinadas responsabilidades com o objetivo de que seja garantido o direito à Educação Básica. Nessa direção tem-se defendido a institucionalização de sistemas de ensino como uma das condições indispensáveis para que a autonomia de cada ente federativo seja firmada, bem como para que se concretize o regime de colaboração entre a União e as demais unidades subnacionais (ANDRADE, 2011).

Ora, pressupõe-se que, através da instituição do sistema próprio de educação, o município seja por si só capaz de construir sua política educacional. Isto envolve necessariamente as dimensões do planejamento, da administração e da deliberação para atender a questões que lhes são peculiares, ou seja, é um importante meio para que a autonomia do poder local seja construída. O que pudemos ver nos municípios investigados, conforme destacamos acima, é que ou não existe sistema próprio este ou existe de forma deficitária. Além disso, também foi possível identificar que ambas as redes de ensino dependem dos repasses financeiros do executivo central e também ficam à mercê, em grande medida, dos programas e projetos advindos da União. Nesse sentido, são tolhidos de protagonizarem sua política educacional.

Tal contexto pode ser considerado fator de fragilidade da autonomia municipal, já que esses elementos vão apontar para uma aceitação das propostas advindas da União via PAR.

Tal fragilidade se articula com o centralismo da União, que se acentuou por meio da rigidez das resoluções que orientaram o PAR.

A inflexibilidade da regulamentação da política.

Essa inflexibilidade levou, por exemplo, os municípios a perder importantes ações de infraestrutura, por não possuírem espaços que atendessem aos padrões exigidos pelo PAR. Também não puderam escolher ações que julgassem melhores para o atendimento de algumas de suas necessidades como, por exemplo, no campo das ações para redução da evasão e repetência, já que o

PAR já determina a adoção de programas de aceleração da aprendizagem. Dessa maneira, suas especificidades foram desconsideradas como também sua condição como entes autônomos.

Nessa perspectiva, compreendemos que esse posicionamento rigoroso por parte da União não se alinha à formulação da política pública numa federação que se ancore nos princípios da autonomia e do regime de colaboração. Isso nos leva a questionar como pode ser possível a um estado federado, de dimensões continentais como o Brasil, colocar em ação uma política inflexível.

Entendemos que, ainda que o discurso governamental se proponha conferir um maior respeito às especificidades das unidades subnacionais, destacadamente dos municípios (AZEVEDO, 2010), tal rigidez contrapõe esse enunciado, visto que os entes federativos investigados não conseguiram colocar-se de modo autônomo nas definições das diretrizes que regulam o PAR. Ou seja, há centralização do poder decisório no interior dessa política educacional, o que marca o processo indutor da mesma.

Compreendemos que, nesse aspecto, a capacidade do poder local de propor ações que se harmonizem com as peculiaridades e especificidades da realidade educacional de seu município sofreu constrangimentos pela inflexibilidade da política aqui estudada. Assim, não foi possível aos municípios resistir à uniformização dos procedimentos propostos pelo PAR. Ou seja, ficou comprometida a posição dos municípios como entes federativos autônomos nas ações de colaboração estabelecidas no PAR.

A participação deficitária ou a não participação da sociedade civil e de profissionais da educação.

Os dados levantados revelam que um dos municípios não organizou o Comitê do Compromisso para acompanhar a implementação do PAR e o outro organizou seu Comitê, mas os membros foram indicados pelo poder local. Esse é mais um elemento para o enfraquecimento da autonomia local, já que uma das ações indispensáveis ao fortalecimento da autonomia do poder local é a participação efetiva dos segmentos sociais juntamente com o governo local em instâncias de poder decisório, isto é, em órgãos cogestores da educação local. Tal movimento pressupõe debate, disputa e definição conjunta da política educacional. (CASTRO, 2007).

Podemos afirmar, com base em Andrade (2011), que a ausência dos fatores acima mencionados não favorece o exercício da autonomia local. Assim, cabe-nos acentuar que o fato de o PAR ter sido elaborado de forma centralizada pelo governo federal se constituiu em grande entrave para a autonomia municipal,

visto que, como ente relativamente autônomo, o município não pode se colocar horizontalmente na definição das ações colaborativas propostas no Plano. Seu lugar de subserviência vai ser reafirmado no âmbito local, na medida em que não esteve devidamente organizado como poder local para participar ao menos da elaboração e do acompanhamento efetivo do Plano em nível local.

Os fatores acima destacados são indícios de que a colaboração analisada refletiu predominantemente a indução de ações pela União. Tal situação diverge do anunciado pelo PDE e nos documentos que norteiam o PAR que tomam o regime colaborativo como princípio “inexorável” à implementação dessa ação. Diferente disso, as ações de implementação do PAR, marcadas pela inflexibilidade e pela uniformidade, dão ao regime de colaboração novos sentidos, que se aproximam de uma gestão centralizadora.

Possibilidades para o avanço da autonomia municipal

Durante nossa pesquisa, também foi possível identificar fatores que, contraditoriamente, contribuíram para o avanço da autonomia local no município. Primeiramente, a implementação do PAR possibilitou *a aproximação entre os entes federados* através do MEC e do FNDE. Ao perguntarmos a um dos técnicos que atuou na gestão da rede de Caruaru, se o mesmo contribuiu para esta aproximação ele nos respondeu:

Sim, principalmente os municípios menores, principalmente o município que não tem uma facilidade, pelo tamanho, pela própria renda, pela própria dificuldade do Secretário de tá viajando, participando no Ministério, em Brasília. (Entrevista 9)

Na ocasião da adesão ao PAR, este mesmo sujeito afirmou:

Ele decidiu (o município) porque ele era muito articulado com o Sistema Federal, a gente também era ligado à UNDIME, ao próprio MEC.(...) qualquer ação que viesse do Ministério a gente *tava* sempre na ponta lá, na vanguarda. Então a gente aderiu a todos os programas que nos favorecessem. (Entrevista 9).

Os dados nos revelaram que havia uma diferenciação entre a proximidade do Governo Federal com os municípios, que dependia de seus fatores estruturais e da representatividade dos seus gestores em organizações políticas de educação. Nesses casos, os municípios menores e/ou pobres dificilmente ocupavam cargos nas representações (como por exemplo na UNDIME) , tampouco tinham condições financeiras para irem à Brasília, o que resultava num distanciamento da esfera central.

Como foi sinalizado pelo sujeito acima, o município de Caruaru, antes mesmo que o PAR fosse lançado nacionalmente, já tinha mantinha relações mais estreitas com o MEC, o que facilitava de alguma forma seu acesso aos programas educacionais propostos pela União.

Na realidade de Toritama a aproximação entre as instâncias podia ser considerada mínima antes do PAR. Assim sendo, o apoio técnico enviado pelo MEC muito significou no sentido de que, pela primeira vez, a esfera federal se fez presente no município para atuar junto a seu setor educacional, conforme apresenta o fragmento a seguir:

Nós passamos muito tempo sem ter aqui presença de ninguém do MEC, sem ter apoio nenhum. Então eu considerei como positiva, e também foi a primeira vez que o município recebeu o apoio técnico tão falado do MEC. Até então, nós nunca tínhamos recebido ninguém do MEC, do FNDE, para nos dizer como a gente poderia fazer um trabalho, como a gente poderia fazer um projeto (Entrevista 1).

Fica evidente nessa fala que, através do PAR, o município recebeu de forma presencial e inédita apoio do Ministério para operacionalizar os planos e projetos disponíveis em seu sistema. É representativa a expressão “*o apoio técnico tão falado do MEC...*”. Ou seja, até então, a instância federal se mantinha distante de Toritama e apenas se ouvia falar de apoio técnico. O que havia, até então, eram instrumentos digitais de adesão a projetos e programas disponibilizados de forma autoexplicativa por meio da internet. Tal recurso tornava mais difícil a compreensão dos atores (técnicos e gestores), o que resultava em prejuízos na aquisição de recursos.

Esse dado também foi constatado por Santana e Adrião (2012) assim como por Fonseca e Albuquerque (2012). O estudo desses últimos pesquisadores revelou que no estado do Espírito Santo, muitos municípios passaram a estreitar relações com o MEC e as Secretarias de Educação, o que proporcionou estímulo e segurança para que executassem planos e programas federais através do PAR.

Além da ajuda à equipe interna na elaboração dos projetos, como ocorreu em Toritama, a implementação do PAR possibilitou que os municípios pudessem pleitear diretamente os recursos na esfera federal. É o que transparece nos trechos de fala dos entrevistados de ambas as redes e ensino:

Não existe mais aquela preocupação de está assinando convênio, de você correr atrás, tá entendendo? Como existia antigamente, porque se o município não tivesse pessoas habilitadas, inteiradas que tivesse um bom entrosamento, não conseguia não. E hoje é disponibilizado no sistema. Não precisa mais de mediador, de padrinho. (Entrevista 11).

Esses sujeitos apontam que, através do Plano, os municípios puderam acessar diretamente aos recursos da União sem que esse processo fosse mediado por um político local, processo conhecido como “apadrinhamento”, e vinculado às ações políticas coronelistas, comuns no Nordeste do Brasil. Tal situação não é peculiar aos municípios foco do nosso estudo, já que outras pesquisas já haviam apontado esse dado, como a de Nascimento e Santos (2013) e a de Silva e Santos (2010), que estudaram o PAR na Região Metropolitana do Recife. Tais pesquisas revelaram que em municípios pequenos esta questão é bastante ressaltada.

Com o advento do PAR, esse sistema de apadrinhamento ancorado em acordos políticos perdeu a força, em certa medida, visto que o Governo Federal, mesmo que de forma regulada, disponibilizou aos estados e municípios acesso igual aos recursos e condensou num único Plano os programas e projetos como meio para sua obtenção.

Por esse viés, entendemos ter sido possível que a relativa autonomia municipal fosse favorecida, visto que os próprios municípios passaram a ter interlocução direta com a União a fim de conseguir recursos. Isso nos leva a considerar que a realidade é marcada pela contradição (CURY, 2005) e que as percepções dos sujeitos e ações mapeadas vão imprimindo diferentes sentidos ao processo de implementação dessa política e, por conseguinte, ao regime de colaboração.

Ainda assim, acentuamos que esta autonomia possa ter ocorrido deficitariamente, dadas as condições assimétricas entre os entes federativos em foco, visto que o ente federal predomina no que respeita ao poder decisório sobre o uso dos recursos e no modo de gerar e gerir a política educacional em estudo.

A implementação do PAR e as possíveis contribuições para o fortalecimento da gestão educacional e do poder local

Além dos limites e avanços que reverberaram no âmbito da autonomia municipal, também foi possível mapear contribuições para o fortalecimento do poder local.

Em primeiro lugar, identificamos que o PAR, como instrumento de planejamento da educação, possibilitou aos sujeitos da gestão local um processo de aprendizagem sobre a questão do planejamento educacional. Observamos que as visitas técnicas e o acesso à cartilha que o orienta o PAR forneceram às equipes técnicas dos municípios subsídios para que comesçassem a sistematizar ou reelaborar seu trabalho de planejamento educacional:

Nós não tínhamos essa cultura de elaborar projetos, de elaborar os planos e fazer planejamento. Então o PAR fez com que a gente percebesse muitas ações, que a gente verificasse muitas ações que a gente precisava adotar como: dividir as ações na Secretaria de Educação, informatizar a gestão, acompanhar as escolas, elaborar as documentações básicas das escolas. (Entrevista 1).

A chegada do PAR nos fez elaborar... como é que eu posso dizer? Elaborar e pensar novas estratégias sobre a escolha de gestores, particularmente da gestão da escola, dotar a secretaria de educação de meios, de recursos para que ela pudesse assumir esses novos papéis de organizadora, de animadora dessa gestão que se esperava e que estava presente nos documentos do PAR. (Entrevista 10).

É importante observar que o trabalho com o PAR levou a reflexões sobre a necessidade de planejamento e de organização da educação e da escola. No entanto, concordamos com Adrião e Garcia (2008) que, a partir de suas análises, conceberam o PAR como indutor do planejamento municipal e como meio de condicionar as municipalidades ao cumprimento de metas para a obtenção de recursos. Não obstante essa limitação, não podemos deixar de destacar que o PAR forneceu às equipes técnicas de ambos os municípios subsídios para melhor sistematizar seu trabalho.

Em segundo lugar, parece-nos que o caráter *multidimensional* com que o PAR se apresenta contribuiu com as reflexões apresentadas pelos sujeitos, na medida em que esses profissionais foram levados a pensar a educação municipal em seus diversos aspectos, bem como a se organizarem para a realização das diversas tarefas que esses aspectos demandam. Isto contribuirá, possivelmente, para a formação de quadros técnicos e, portanto, para o fortalecimento da gestão nas redes, caso não haja descontinuidade dessas equipes nas secretarias.

Além disso, percebemos que a implementação do PAR tende a alargar o reconhecimento de algumas mudanças na educação do município, tanto por parte dos administradores do Plano, como por parte da comunidade escola, conforme nos mostram os fragmentos a seguir:

Mesmo quem não queira, mesmo quem não faz uma gestão legal, se sente obrigado porque a comunidade olha ao seu redor. Porque todo mundo sabe, os municípios vizinhos, que são colados dizem: - Ah, fulano tá fazendo assim! - A escola de Sicrano é assim! Então, há um certo reconhecimento da própria comunidade de que as coisas estão acontecendo na escola, de que a melhoria está chegando aos poucos. (Entrevista 14)

Como se evidencia no fragmento acima, o reconhecimento da comunidade reverbera no processo de gestão educacional local, já que a adesão ao PAR tem contribuído para trazer algum tipo de melhoria para a educação dos municípios. É

evidente que o investimento em infraestrutura (uma das importantes dimensões do PAR) dá visibilidade a essa política, dado que, como sabemos, as redes escolares municipais sofrem bastante com a falta de investimentos nessa área.

O quadro a seguir mostra-nos outros benefícios apontados pelos sujeitos da pesquisa como destaques advindos dessa política em ação:

Quadro 3 - Benefícios advindos do PAR para a política educacional local

Município de Caruaru	Município de Toritama
Formação continuada de professores do Ensino Fundamental Instituição de conselhos escolares e formação dos conselheiros em toda a rede Formação de pessoal de serviço e apoio escolar Elaboração do Projeto Pedagógico em toda rede Transporte escolar Construção de creches, construção e reforma de escolas na cidade e no campo Salas Multifuncionais Material didático e equipamentos para a escola da cidade e do campo	Formação inicial e continuada de professores, quase a totalidade da rede. Informatização da gestão Formação continuada de técnicos e de gestores escolares e da secretaria Instituição de grêmios escolares Instituição dos conselhos escolares e formação dos conselheiros Instituição de novas escolas Ampliação em 35% no número de matrículas (Educação Infantil e Ensino Fundamental) Programas de correção de fluxo Construção de creches e de quadra poliesportiva Transporte escolar Reforma de escolas na cidade e no campo Material pedagógico e equipamentos para as escolas da cidade e do campo Laboratórios de informática e de ciências.

Fonte: Formulação das autoras.

Como se pode ver, há um destaque para as ações de infraestrutura e aquisição de material didático e equipamentos. Tais benefícios podem desembocar numa progressiva legitimação social dessa política que está sendo viabilizada em termos de provimento, predominantemente pela União, mas operacionalizada pelo poder local. Neste sentido, é possível que a gestão educacional local também seja fortalecida na medida em que os sujeitos a que se destinam as ações vão associando-as ao trabalho das equipes locais. Ou seja, aos poucos, a atuação do poder vai sendo reconhecida e vai provocando a admissão de suas especificidades como elemento importante na formulação de políticas públicas (DOWBOR, 2008).

Em terceiro lugar, outra possibilidade para o fortalecimento do poder local que emerge da implementação do PAR é a alteração na concepção dos sujeitos sobre educação e gestão educacional. A maioria dos sujeitos que ainda estão à frente da administração do PAR, em ambos os municípios, exprimem essa preocupação, conforme sinaliza o trecho a seguir:

Com relação à gestão educacional o PAR fez com que a gente observasse a nossa gestão como pública, e especificamente a gestão educacional não era vista como algo profissional, como algo que deve ser realizado com responsabilidade para o município. Era vista como uma coisa que quem estaria à frente da gestão da escola ou da secretaria de educação, era alguém que estivesse ligado às questões políticas. (Entrevista 8).

A partir do exposto, entendemos que o processo de implementação do PAR está modificando, em certa medida, a percepção de alguns gestores com relação ao trato com a educação, no sentido de que essa experiência os levou a refletir que a educação municipal não deve ser refém de interesses particulares de grupos partidários que governam os municípios. Mesmo que esses indícios não signifiquem que as gestões locais vão se desvencilhar tão facilmente do partidarismo que lhe é imposto, compreendemos ser possível alguma alteração nesse sentido. Ao que nos parece, essa mudança de concepção se afina com a natureza *plurianual* do PAR, um plano pensado para longo prazo, ultrapassando a ideia de algo pertencente a um governo específico.

Por outra parte, há de se destacar que fatores como a descontinuidade dos quadros técnicos nas secretarias e nas escolas, a baixa capacidade organizativa dos técnicos, e o autoritarismo e centralização presentes nas formas de gestão da região podem interferir no fortalecimento da gestão educacional local, independentemente da existência e das obrigações com o PAR, dada as características da política e da gestão em municípios nordestinos, marcadamente com tendências autoritárias. (ARRUDA, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados de nossa investigação revelaram o caráter complexo que marca a materialização de um princípio basilar no nosso estado federado: o regime de colaboração. Limites e possibilidades marcam a vivência desse princípio entre municípios e a União. Um dos limites consiste na centralidade da União no processo de elaboração e implementação de políticas para a educação ainda como forte elemento no nosso país. Complementarmente, as municipalidades ainda representam o elo mais dependente no que tange às relações federativas no Brasil, com pouca margem de autonomia na condução das suas políticas para a educação.

Por outra parte, compreendemos que o processo de implementação do PAR também revelou novas possibilidades de colaboração que agregaram fortalecimento ao poder local, na medida em que contribuiu com alguma melhoria na área educacional municipal. Ainda assim, o regime de colaboração não foi

materializado devidamente, pelo fato de os municípios não terem participado como instâncias autônomas das decisões centrais sobre os rumos desse processo, sendo-lhes relegado muito mais o papel de executores.

Diante disso, destacamos a importância de que as municipalidades requeiram seu lugar de participantes diretas da formulação das políticas concernentes a seu setor educacional, posicionando-se, questionando e tensionando esse processo e, dessa forma contribuir para um novo desenho do regime colaborativo, no qual não deve existir a verticalização de poderes, em que um ente federado sobrepuja os demais, mas coordenação conjunta e partilhada de decisões e ações. (ABRUCIO, 2010).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Revista Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.38, n.135, set/dez de 2008, p. 779-796.

ANDRADE, E. F. **Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional local**. 2011, pp. 343 Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais. **Revista Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431 a 458, 2002.

ARRUDA, C. A. **Gestão Democrática da Educação no Agreste de Pernambuco: Perfis de Gestores/as da Rede Municipal de Educação de Caruaru**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso de Pedagogia . - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

AZEVEDO, J. M. L. de; SANTOS, A. L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

BARBOSA, L. da S. **As relações intergovernamentais entre Estado e municípios**: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino de Pernambuco. 2006, pp. 145 Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: <<http://www.FNDE.gov.br>> Acessado em: 8/03/ 2012.

_____. **Resolução CD / FNDE, nº 47, 20/6/2007** (retificada em 29/ 6 / 2007), que altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, e estabelece os estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar de projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação, no exercício de 2007, Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.FNDE.gov.br>> Acessado em: 8/03/ 2012.

_____. Presidência da República. **Decreto 6.094, de 24/4/2007**: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Brasília, 2007a. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>Ato2007-2007/Decreto/D6094>. Acessado em: 8/03/ 2012.

CASTRO, A. M. D. de A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, A. (et. al.) (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CURY, C. R. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir e diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 2005.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2008

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S. V. O PAR como indutor do planejamento municipal. **Série-Estudos**. Campo Grande, MS, n. 34, jul/dez, p. 61-74, 2012.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2004.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.74, p. 5-10, ago, 1990.

MARTINS, A. M. Autonomia e Educação: a trajetória e um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.15, p. 207-232, mar., 2002.

NASCIMENTO, J. S.; SANTOS, A. L. F. **Gestão Democrática e os Processos Indutivos do Plano de Ações Articuladas (PAR)**: analisando os municípios de Itamaracá e Itapissuma. Relatório de Pesquisa. PIBIC/UFPE, 2013.

OLIVEIRA, R. P; SOUZA, S. Z. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PEREZ, J. R. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. IN: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001, pp.65-73.

SANTANA, L.T.; ADRIÃO, T. M. F. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. **Revista Série-Estudos**, Campo Grande/ MS, n.34, jul/dez, 2012, pp. 111-132.

SILVA, C. A.; SANTOS, A. L. F. O regime de colaboração entre municípios e a União: o caso da política educacional nos municípios de Igarassu, Itapissuma e Ilha de Itamaracá. In: XIX CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFPE. ANAIS...Recife, UFPE, 2011. Disponível em: <https://www.ufpe.br/propesq/images/conic/2011/ANAIS.swf>. Acessado em 30/04/2014.

CLECIANA ALVES DE ARRUDA é mestre em Educação – UFPE – Recife. Faz parte do Grupo de Pesquisa Estudos das Organizações Educativas. E-mail: clecianaruda@hotmail.com

ANA LÚCIA FELIX DOS SANTOS é doutora em Educação – UFPE – Recife, profa. do Departamento de Psicologia e Orientação Educacionais – Centro de Educação/UFPE, profa. do Programa de Pós-graduação em Educação/Centro de Educação/UFPE, líder do Grupo de Pesquisa Estudos das Organizações Educativas e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Educação. E-mail: analufelix@gmail.com

Recebido em maio de 2016
Aprovado em setembro de 2016

Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste

Enem: an analysis of the effect of educational public policies in Alagoas and the comparison of the ranking result with other states of the Northeast
Enem: un análisis del efecto de las políticas públicas educativas en Alagoas y la comparación del resultado de la clasificación con los otros estados del Nordeste

DANIEL CABRAL DE ALMEIDA
VICTOR HUGO LESSA PIERRE
CARLOS EUGÊNIO SILVA DA COSTA
LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA
IBSEN MATEUS BITTENCOURT SANTANA PINTO

Resumo: O artigo analisa os resultados de Alagoas no ranking do Exame Nacional do Ensino Médio entre 2013 e 2015, comparando-os com os demais estados do Nordeste. Identificam-se as especificidades que contribuem para a conquista das melhores notas e a aplicação das políticas públicas educacionais em Alagoas. Usou-se a abordagem de pesquisa quali-quantitativa. Identificou-se que as escolas da Bahia e de Pernambuco detêm os melhores resultados do Nordeste e estimou-se que o nível socioeconômico tem grande influência nos resultados das escolas. Registrou-se ainda que o indicador de formação docente parece não ser ponto chave na elevação das notas.

Palavras-chave: Ranking do ENEM; políticas públicas educacionais; Alagoas.

Abstract: The article analyzes the results of Alagoas in the ranking of the National Exam of High School (ENEM) between 2013 and 2015, comparing them with the other states of the Northeast. We identify the specificities that contribute to the achievement of the best grades and the application of educational public policies in Alagoas. The qualitative-quantitative research approach was used. It was identified that the schools of Bahia and Pernambuco have the best results in the Northeast and it was estimated that the socioeconomic level has a great influence on the results of the schools. It was also recorded that the indicator of teacher education does not seem to be a key point in the increase of grades.

Keywords: ENEM ranking; educational public policies; Alagoas.

Resumen: El artículo analiza los resultados de Alagoas en la clasificación del Examen Nacional de la Enseñanza Secundaria entre 2013 y 2015, comparando con los demás estados del Nordeste. Se identifican las especificidades que contribuyen a la conquista de las mejores calificaciones y aplicación de las políticas públicas educativas en Alagoas. Se utilizó el enfoque de investigación cualitativa y cuantitativa. Se identificó que las escuelas en Bahía y Pernambuco tienen los

mejores resultados en el noreste y se estimó que el nivel socioeconómico tiene una gran influencia en los resultados de las escuelas. Se registró, aún, que el indicador de la formación del profesorado no parece ser el punto clave en la elevación de las notas.

Palabras clave: Clasificación de ENEM; políticas públicas educativas; Alagoas.

INTRODUÇÃO

A educação, seja nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, tem importância indiscutível por sua capacidade de contribuir no aumento do desenvolvimento social e econômico de um país. Estudos mostram que a promoção de uma educação de qualidade tem reflexos nos aspectos sociais e econômicos, como crescimento da economia local, ampliação do mercado de trabalho, promoção da inclusão social, redução da criminalidade, diminuição das desigualdades sociais, aumento dos níveis salariais e fortalecimento da democracia (MENEZES, 2007).

Barbosa Filho e Pessoa (2010) destacam que a educação tem a capacidade de aumentar a proximidade entre as pessoas, facilitar a comunicação, reduzir a criminalidade, aumentar o nível de consciência política e proporcionar certo controle de natalidade. Dessa forma, propõe-se à redução de diversos problemas sociais. Uma das formas de classificar a qualidade do nível educacional das escolas dos estados da federação e do Distrito Federal, bem como da União e dos municípios que ministram o Ensino Médio, tem sido através da realização da prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), adotado pelo Ministério da Educação (MEC).

Diante desse contexto, identificou-se que o baixo nível educacional se deve também ao baixo desempenho das ações governamentais e políticas públicas educacionais adotadas em determinada região. O artigo busca identificar as melhores práticas de políticas públicas educacionais que podem ser adotadas a fim de se estabelecer uma evolução educacional positiva, que possa surtir efeito não só no ranking do ENEM, mas também de forma definitiva sobre os aspectos sociais. Além do mais, buscou-se apontar quais variáveis instituídas pelo MEC - por meio do ENEM - mais impactam no desempenho das escolas públicas estaduais de Alagoas e como as políticas públicas educacionais podem ajudá-las a alcançar melhor colocação.

Investigaram-se também as variáveis mais impactantes em Alagoas e sua relação com os resultados dos outros estados nordestinos com base nos dados fornecidos pelo INEP. Por fim, propuseram-se políticas públicas educacionais para a elevação do desempenho estadual no ENEM.

O estudo justifica-se ante a necessidade de se formularem políticas públicas educacionais eficientes para o aprimoramento da qualidade do ensino das escolas públicas alagoanas. Além disso, por outro lado, a pesquisa contribui para a sociedade de forma geral, tendo em vista que as variáveis discutidas, bem como as propostas esquematizadas, agregam conhecimento aplicável a todo o sistema educacional de Ensino Médio brasileiro.

A partir dessas assertivas, a discussão proposta neste artigo está estruturada em cinco seções. Na introdução, procede-se a uma abordagem da problemática, sendo apresentados o tema, a justificativa e os objetivos deste artigo. Em seguida, na seção 2, são apontadas as bases conceituais sobre o tema. Posteriormente, na seção 3, apresenta-se a descrição dos procedimentos metodológicos. Os resultados obtidos pelas evidências empíricas são apresentados na seção 4. Na seção 5 são apresentadas as considerações finais do estudo. Por fim, as referências bibliográficas.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Exame Nacional do Ensino Médio brasileiro - Enem

Breve histórico do Enem

A partir de meados da década de 90 do século XX, acentuaram-se os movimentos pela democratização do acesso à educação superior no Brasil. Isso resultou na criação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), do sistema de cotas para alunos negros e de escolas públicas, da isenção da taxa de inscrição para o vestibular e do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) (Dourado, Catani e Oliveira, 2016)

Em 2002, o Ensino Médio alcançou número de matrículas 53% maior do que no período de 1996, com o total de 8.710.584 matrículas. Não foi diferente em relação ao Ensino Superior, cujo número de vagas subiu de 1.540,080 para 3.030.754. Apesar do aumento do número de vagas nas Instituições de Ensino Superior, o acesso a esse nível do ensino era impregnado pela seletividade social e étnica. A proporção de alunos pertencentes à parcela dos 20% mais ricos do país passou de 67% para 70% no período, enquanto a presença dos 20% mais pobres diminuiu de 1,3% para 0,9% (Dourado; Catani; Oliveira, 2016).

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi criado em 1998, com a finalidade de avaliar o perfil de saída dos alunos em fase de conclusão do Ensino Médio em todo o país. A partir daí, gradualmente, outros usos foram incorporados, dentre eles o critério parcial ou exclusivo para o ingresso

às universidades vinculadas ao processo de ingresso adotado pelo Ministério da Educação (MEC). Bolsas e créditos estudantis financiados pelo governo também entraram na lista de novos usos vinculados ao ENEM. A mais nova aplicação, porém, é a de ser uma certificação oficial de conclusão do Ensino Médio no país (ANDRADE; SOIDA, 2015).

Em sua primeira realização, em 1998, 157.221 pessoas prestaram o exame. Em 2016, são 8.647.000 inscrições, das quais 30% correspondem a abstenções, tendo 768 candidatos sido eliminados por irregularidades. Foi, porém, a partir de 2004 que o MEC passou a divulgar as médias obtidas por cada aluno na prova do ENEM. Com isso, deu-se o início à criação do ranking das escolas do Ensino Médio baseado nos resultados do ENEM, em que a posição de uma escola é determinada exclusivamente pelo desempenho de seus alunos na prova.

Notas técnicas explicativas dos indicadores e do exame em geral

Segundo a atual nota técnica do MEC, os resultados obtidos pelo ENEM podem ser utilizados para compor a avaliação de medição da qualidade do Ensino Médio no país; a implementação de políticas públicas; a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do Ensino Médio; e o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. Além disso, o MEC utiliza o exame para aferir as competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao fim da escolaridade básica.

Esse sistema de avaliação foi implantado também no ensino superior brasileiro. No âmbito do ensino superior, foi adotado o Exame Nacional de Cursos (ENC). Tais instrumentos de julgamento - como o ENEM e o ENC - focados no produto e na informação ao cliente-consumidor de serviços e produtos acadêmicos promoveram uma competição por meio do ranqueamento das instituições de ensino, que contribuiu para a avaliação da qualidade do ensino, controle da oferta e definição de políticas públicas baseadas na expansão competitiva do ensino superior. A avaliação centralizada e o ranqueamento das instituições de ensino articularam um sistema educacional competitivo, voltado à eficiência, desempenho e produtividade (Dourado; Catani; Oliveira, 2016)

Os resultados do ENEM auxiliam estudantes, pais, professores, diretores das escolas e gestores educacionais nas reflexões sobre o aprendizado dos estudantes no Ensino Médio e no estabelecimento de estratégias em favor da melhoria da qualidade da educação. Quando disponibilizados por escola, os resultados agregados das proficiências, em termos de médias e percentuais de

estudantes por nível da escala apresentados por Área do Conhecimento e Redação, possibilitam análises por parte da comunidade escolar quanto aos desafios a serem enfrentados.

Para análise dos resultados, além das notas por área de conhecimento, são utilizados também indicadores contextuais que permitem melhor compreensão da realidade de cada escola e uma análise mais adequada de seus resultados de proficiência, uma vez que esses estão associados às características e contexto das escolas e seus alunos.

Os indicadores apresentados são:

- Indicador de Nível Socioeconômico (Inse): o Inse possibilita, de modo geral, situar o público atendido pela escola em um estrato social, apontando o padrão de vida referente a cada um de seus níveis ou estratos. Esse indicador é calculado a partir do nível de escolaridade dos pais e da posse de bens e contratação de serviços pela família dos alunos.

- Indicador de Formação Docente: o Indicador de Adequação da Formação Docente analisa a formação dos docentes que lecionam no Ensino Médio na escola. Apresenta o percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de Licenciatura (ou Bacharelado com complementação pedagógica) na mesma disciplina que leciona.

- Indicador de Permanência na Escola (Ensino Médio): O Indicador de Permanência na Escola apresenta o percentual de participantes que cursaram todo o Ensino Médio na mesma escola. Ou seja, apenas os alunos participantes, considerados nos resultados da escola, são contabilizados no percentual divulgado.

Pontos favoráveis ao Enem

Andriola (2011) relata que as questões do ENEM não se atêm apenas aos conteúdos escolares, como no vestibular, mas avaliam as habilidades e as competências a partir de problemas cuja solução não depende unicamente do domínio do conhecimento formal do aluno sobre os conteúdos escolares. Assim, não importa apenas o que o aluno sabe, mas também sua capacidade de processar informações.

Outro ponto destacado pelo autor é que a prova aborda peculiaridades regionais, naturais, culturais e históricas do Brasil, bem como seus problemas sociais, promovendo reflexões acerca das possíveis respostas ou saídas aos problemas nacionais.

Santos (2004) registra que impõe uma proposta pedagógica voltada ao aprendizado de conhecimentos relevantes para o cidadão enquanto ser social. Afasta-se o foco do sistema educacional da simples aquisição de conhecimento

e domínio de conteúdos escolares. Contribui para o desenvolvimento de competências que possibilitam aos alunos o acesso às áreas tecnológicas, de pesquisa científica e ao mercado de trabalho.

Outro ponto que merece destaque é a mobilidade regional dos candidatos, que passam a concorrer às vagas das Instituições de Ensino Superior em âmbito nacional.

Críticas ao modelo

Um fato a ser observado nas análises feitas aos rankings dos três anos examinados neste artigo é que o tamanho de uma escola, medido pelo número de alunos que realizam o ENEM, afeta o desempenho da mesma no ranking. Escolas menores estão mais associadas a pontuações extremas (baixas ou altas). Além disso, as oscilações no desempenho de um ano para outro são mais significativas nas escolas de menor porte. Na comparação realizada entre escolas públicas e privadas, é verificado que as privadas apresentam uma distribuição menos homogênea, talvez por serem escolas na média de menor porte, e com rendimentos superiores (ANDRADE; SOIDA, 2015). Ainda assim, é preciso verificar as possíveis variações específicas de cada estado que, de certa forma, interferem no resultado final da colocação no ranking.

O desempenho médio das escolas não é suficiente para que seja alcançada uma comparação justa e de qualidade entre as escolas, mesmo quando se trata apenas de escolas somente públicas ou somente privadas. Todo resultado de avaliação do desempenho escolar resulta num conjunto de fatores inter-relacionados, entre os quais destacam-se o histórico escolar familiar, atributos individuais e experiências vivenciadas pelos alunos, além da qualidade do ensino oferecido na escola atual (CURI, 2009). Portanto, a comparação entre escolas apenas pela nota do ENEM não é adequada, porque não leva em consideração diversos fatores determinantes da qualidade de ensino de cada instituição: por exemplo, a formação de professores, o tamanho da escola, a seleção de alunos e o padrão de vida das famílias dos estudantes.

Outra crítica que pode ser discutida se refere aos indicadores, haja vista que, ano após ano, estes vêm sendo alterados. Em 2013, tinha-se como indicadores o porte da escola, nível socioeconômico e formação docente; Em 2014, indicador de permanência e nível socioeconômico; Em 2015, porte da escola, nível socioeconômico, indicador de permanência e formação docente.

Políticas públicas voltadas à educação básica

Políticas públicas é uma expressão que visa à compreensão de uma situação restrita da política; refere-se à participação da sociedade nas decisões da cidade, do território. Além disso, entende-se por políticas públicas tudo o que um governo faz e deixa de fazer, tendo suas ações e omissões impacto direto no povo (OLIVEIRA; PIZZIO; FRANÇA, 2010). No entanto, para melhor compreensão do que são as políticas públicas, são definidos alguns conceitos referentes aos conceitos interligados ao tema: *policy*; *politics*; *polity*; *policy network*; *policy arena*; e *policy cycle*. Define-se *polity* como uma dimensão institucional referente à ordem do sistema político, esboçada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. O termo *politics* insere-se no quadro da dimensão processual política, geralmente de caráter conflituoso. Em relação à dimensão material, o termo *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos conflitos técnicos e a todo o conjunto material das decisões políticas. Emprega-se o termo *policy network* para as interações das distintas organizações e grupos do executivo, do legislativo e da sociedade na criação e implementação de uma *policy*. O modelo *policy arena* é oriundo de custos e ganhos que a sociedade espera das medidas adotadas pelo governo, fruto do processo político. Dessa forma, o *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso inseridos nas diversas áreas de política, as quais podem ser diferenciadas de acordo com seu perfil distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Por fim, um elemento importante a ser tratado na abordagem da *policy analysis* é o chamado *policy cycle* (ciclo de políticas públicas), que é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: 1 - identificação do problema; 2 - formação da agenda; 3 - formulação das alternativas; 4 - tomada de decisão; 5 - implementação; 6 - avaliação; e 7 - extinção (FREY, 2009).

As políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar. No entanto, isso não significa que haja uma circunscrição da educação ao ambiente escolar. Segundo Oliveira, Pizzio e França (2012), todo o aprendizado social referente a família, igreja, escola, trabalho, rua, teatro, etc é resultado da observação, da repetição, da reprodução, da inculcação, tudo isso vinculado a educação. No entanto, é o ambiente escolar local propício para a estruturação de um clima educacional, visto que funciona como uma comunidade em que há uma articulação entre diversos interessados: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado, no sentido de sociedade política que articula o sistema

por meio de políticas públicas, entendidas essas como processo relacionado às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem.

A partir disso, tais decisões do Estado envolvem construção de prédios, concursos públicos para contratação de profissionais, capacitação, formação docente, valorização profissional, gestão escolar, dentre outras ações. No final de todas essas ações, compõem-se uma regulação e uma orientação para o sistema de ensino, instituindo-se a educação escolar.

Políticas públicas educacionais são um elemento de normatização do Estado que tem como principal fonte de implementação na educação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Identificam-se em Alagoas índices educacionais que inserem o estado entre os piores do Brasil no ranking do ENEM. Talvez, por essa razão, acredita-se que as políticas educacionais em Alagoas precisam ser constantemente revisadas e continuamente melhoradas, com o objetivo de se buscarem resultados cada vez mais progressivos. As notas no ENEM são reflexo tanto de uma cultura educacional apontada em determinada região, como também dos investimentos empregados em políticas públicas educacionais. Ainda assim, trata-se de um ranking polêmico, que, na opinião de alguns estudiosos, não reflete com total detalhamento a realidade da qualidade de ensino das escolas, fazendo com que algumas variáveis específicas, muitas vezes regionalizadas, não sejam referenciadas.

A gestão da educação pública do estado de Alagoas, bem como em conjunto com o governo federal, através do MEC, tem buscado implementar ações específicas. O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio é um exemplo de articulação e coordenação de ações e estratégias entre a União e os governos estaduais e distrital na formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio brasileiro, nas mais diversas modalidades, com o propósito de realizar a inclusão de todos. O governo de Alagoas tem firmado parceria com o MEC e efetuado a adesão a esse Pacto, com a finalidade de melhorar o patamar do estado no que se refere à qualidade do Ensino Médio alagoano. Outro projeto em execução, visando à capacitação dos alunos para a realização da prova do ENEM, é o Aulão Pré-ENEM Comunitário, realizado pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), através da Pró-reitoria de extensão (Proex), que disponibiliza aulas gratuitas para cerca de 300 estudantes oriundos de escolas públicas. Além disso, a Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (SEDUC) também realiza o chamado Aulão para cerca de 4.000 alunos, sendo mais de 1.000 do interior do estado. Os professores participantes desse aulão são voluntários tanto da rede pública, como também da rede privada.

Dentre as ações governamentais que visam à melhoria da qualidade do Ensino Médio do estado de Alagoas, está em execução o Núcleo Estratégico de Acompanhamento Pedagógico, em parceria com a Fundação Lemann. O objetivo é promover a articulação e a coordenação de ações estratégicas das ações continuadas a partir do acompanhamento pedagógico da rede estadual, para se alcançar a melhoria da qualidade de ensino das escolas da rede. De um total de 210 escolas públicas estaduais, o governo alagoano, em parceria com o MEC, passa de 16 escolas em tempo integral em 2016 para 34 em 2017, por meio do Programa de Ensino Integral, ação que se iniciou em 2015. A essência desse programa é a permanência do estudante na escola, assistindo-o integralmente em suas necessidades básicas e educacionais. Dessa forma, resulta melhor aproveitamento escolar e capacidade para atingir efetivamente a aprendizagem.

Outra ação da gestão estadual de ensino foi a construção coletiva de um documento denominado Referencial Curricular da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Alagoas. A atual versão do documento, vigente desde 2014, foi desenvolvida com a participação de professores da rede estadual de ensino, técnicos pedagógicos da Secretaria de Estado de Educação de Alagoas, bem como consultores especialistas em cada área de conhecimento. O objetivo do Referencial é traçar orientações para a organização da sua prática pedagógica. Diante disso, uma gerência foi criada com a finalidade de planejar o processo de construção do Referencial em três grandes etapas, que se iniciaram em 2011, tendo sequência em 2012 e finalizando-se em 2013, sendo implementado a partir de 2014.

METODOLOGIA

Formulou-se um estudo com a intenção de se identificarem fatores decisivos para a diferença na qualidade do Ensino Médio das escolas brasileiras a partir do ranking de desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e, a partir disso, proporem-se ações para aprimorar o Ensino Médio das instituições educacionais brasileiras.

A pesquisa baseou-se na análise documental das informações coletadas do sítio eletrônico do INEP, a partir da qual que esquematizou um *ranking* de desempenho das escolas brasileiras no ENEM. Empregou-se o método de coleta descritivo, com reunião de dados por meio de levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas. Registraram-se as principais características das escolas

com melhor desempenho no ENEM da região nordeste do país a fim de esclarecer os principais fatores que contribuíram para seu bom desempenho. Em seguida, estabeleceram-se relações entre variáveis.

Realizou-se a pesquisa documental por meio da investigação dos temas “Avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)” e “Qualidade das Instituições de Ensino Médio do Brasil” nos sistemas de busca do Google Acadêmico e do sistema de pesquisa Spell. Os termos usados na busca foram: Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM, INEP, qualidade do Ensino Médio brasileiro, avaliação do Ensino Médio do Brasil e comparação entre escolas brasileiras. Pesquisaram-se, ainda, as mesmas expressões no idioma inglês.

Usou-se a abordagem de pesquisa quali-quantitativa, também definida como método misto (Creswell, 2007). Por um lado, examinaram-se dados estatísticos e precisos, atinentes ao desempenho das escolas mensurado pelo INEP e, por outro, critérios não quantificáveis associados ao método de ensino de escolas selecionadas.

Quanto à amostra, examinou-se o *ranking* das escolas cujos estudantes participaram do ENEM nos anos de 2013 a 2015. Para isso, investigaram-se todos os estudos realizados sobre o tema, identificando-se o do INEP como mais confiável. Em seguida, comparou-se a classificação das escolas da Região Nordeste para localizar as melhores classificadas e os fatores que podem ter influenciado seu desempenho. Aplicou-se o procedimento de *survey*, com uso de protocolo de observação para se identificarem as variáveis que representaram maior influência no *ranking*.

Na etapa seguinte, contrastaram-se os fatores arrolados com outros estudos voltados à avaliação do Ensino Médio nacional e internacional, a fim de reafirmar a pertinência das conclusões obtidas. Para isso, replicou-se o procedimento de busca em periódicos nacionais voltados ao campo de interesse da administração, tais como RAE-Eletrônica, RAC, RAP e Rausp.

ANÁLISE DOS DADOS

Como já relatado anteriormente, não houve entre os anos de 2013 a 2015 a manutenção dos mesmos indicadores nas tabelas de resultados do ENEM disponibilizadas pelo INEP. Dessa forma, restou inviável a verificação da evolução ano a ano de todos os indicadores, sendo possível apenas a análise do indicador de nível socioeconômico. A busca de maior confiabilidade e transparência do ranking do ENEM, faz o MEC efetuar mudanças constantes através de novos indicadores. Na tabela abaixo, verifica-se a composição dos indicadores por ano.

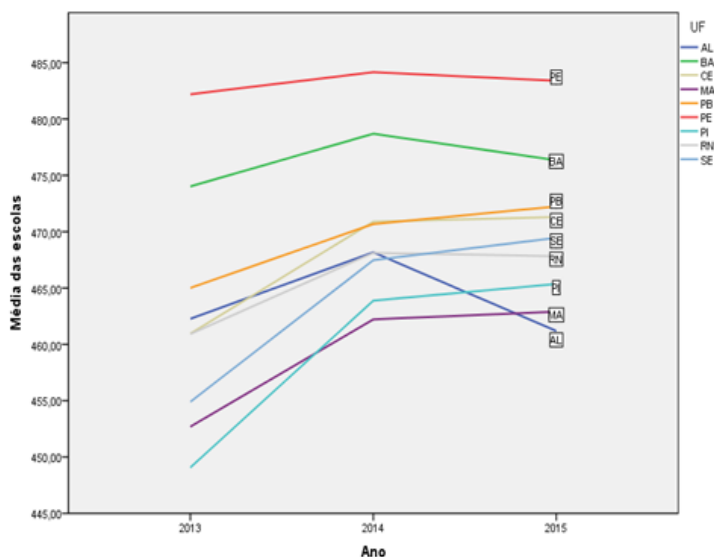
Tabela 1 - Indicadores presentes de 2013 a 2015

	Nível socioeconômico	Indicador de Permanência	Indicador de formação docente	Porte da escola
2013	SIM	NÃO	SIM	SIM
2014	SIM	SIM	NÃO	NÃO
2015	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pelos autores

Com relação às médias das escolas públicas estaduais no nordeste, observa-se que todos os estados elevaram suas médias entre os anos de 2013 e 2014, e entre os anos de 2014 e 2015, mantiveram sua média, com pequenas variações. A exceção fica por conta de Alagoas, que teve drástica queda em seu desempenho.

Gráfico 1 - Média das notas das escolas ano a ano



Fonte: Elaboração dos autores

Como forma de melhor analisar a queda de desempenho de Alagoas nos anos de 2014 e 2015, comparou-se a execução orçamentária das secretarias de educação dos estados de Alagoas e Sergipe - estados vizinhos geograficamente e com dimensões físicas e populacionais semelhantes. Assim, verificou-se, conforme a tabela 2, redução de aproximadamente 11% no valor gasto com educação em Alagoas. De acordo com a tabela 3, em Sergipe, o montante gasto

se manteve praticamente inalterado em relação ao ano anterior, com uma redução de aproximadamente 3%. Identifica-se que o montante da receita de recursos destinados à educação em Sergipe é maior que em Alagoas, conforme a Tabela 2, ou seja, a condição econômica do estado sergipano é favorável a um maior poder de investimento na educação. Porém, não basta apenas obter receita, é imprescindível que os recursos sejam utilizados de fato nas ações governamentais oriundas do planejamento orçamentário. Nos anos de 2013, 2014 e 2015, o estado de Sergipe obteve respectivamente 81,69%, 93,87% e 91,50% de recursos executados na área da educação, o que mantém uma coerência com a evolução da qualidade da educação local e compatibilidade com a melhora da média das notas no ranking do ENEM, conforme o Gráfico 1. Em Alagoas, além de obter, de acordo com a Tabela 2, receita menor que o estado de Sergipe, obteve sequencialmente uma queda na execução dos recursos destinados à educação nos anos de 2013, 2014 e 2015, com os percentuais de 95,93%, 88,16% e 79,61%, respectivamente. Essa involução na execução dos recursos orçamentários reflete-se negativamente na posição do estado de Alagoas nos indicadores educacionais e na média das notas do ENEM, de acordo com o Gráfico 1. Não basta apenas captar recursos e elaborar políticas públicas educacionais revolucionárias; deve haver uma fiscalização constante da execução dos recursos em prol dos objetivos das ações governamentais e consequentemente da qualidade do ensino público.

Dessa forma, supõe-se que a manutenção das médias das escolas sergipanas e a queda das médias das escolas alagoanas sofreram influência também do orçamento aplicado na educação nesses dois estados.

Tabela 2 – Execução Orçamentária em Alagoas

Ano	Função	Unidade gestora	Dotação inicial	Total desembolsado
2013	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 784.569.131,00	R\$ 747.887.851,10
2014	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 851.370.266,00	R\$ 750.645.024,03
2015	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 836.529.409,00	R\$ 665.996.987,87

Fonte: <http://transparencia.al.gov.br/>

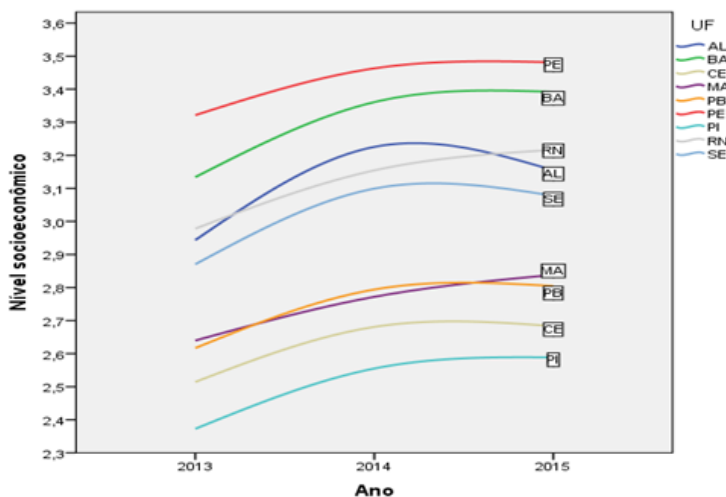
Tabela 3 – Execução Orçamentária em Sergipe

Ano	Função	Unidade gestora	Dotação inicial	Total desembolsado
2013	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 1.144.894.750,00	R\$ 935.330.353,04
2014	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 1.081.576.143,00	R\$ 1.015.295.355,37
2015	Educação	Secretaria Estadual da Educação	R\$ 1.072.802.300,00	R\$ 981.713.422,99

Fonte: <http://www.transparenciasergipe.se.gov.br/>

Analisando-se o único indicador presente nos três anos deste estudo, o nível socioeconômico, observa-se que o verificado no gráfico 1 (queda no desempenho geral de Alagoas) parece ter sido afetado pelo demonstrado no gráfico 2, ou seja, verifica-se que Alagoas foi o estado a ter a maior queda do nível econômico social dentre os estados do nordeste.

Gráfico 2 – Evolução do nível socioeconômico



Fonte: Elaboração dos autores

Ultrapassando a evolução das notas de 2013 a 2015, analisaram-se especificamente os resultados das escolas públicas estaduais no ano de 2015. Observa-se no gráfico 3 que Alagoas detém o pior desempenho, enquanto os melhores desempenhos encontram-se nos estados de Pernambuco e Bahia, respectivamente.

Dessa forma, intencionando-se propor políticas públicas para elevação do desempenho de Alagoas, optou-se por comparar as escolas alagoanas com as melhores do nordeste. Para tanto, selecionaram-se as cinquenta melhores escolas públicas estaduais de Pernambuco e as cinquenta melhores escolas públicas estaduais da Bahia e relacionaram-se seus índices e suas notas com os índices e notas da totalidade de escolas de Alagoas.

Quanto às notas, observa-se que as maiores diferenças entre as escolas alagoanas e as melhores do nordeste encontram-se nas disciplinas de redação e matemática, o que sugere que seja dada maior atenção a estas áreas nas escolas públicas estaduais de alagoas. Propõe-se que seja feito um mapeamento das escolas que têm carência de professores nessas áreas e seja realizada monitoria nas disciplinas escassas e um planejamento pedagógico capaz de suprir essa dificuldade.

Gráfico 3 - Escolas públicas estaduais 2015 - Nordeste

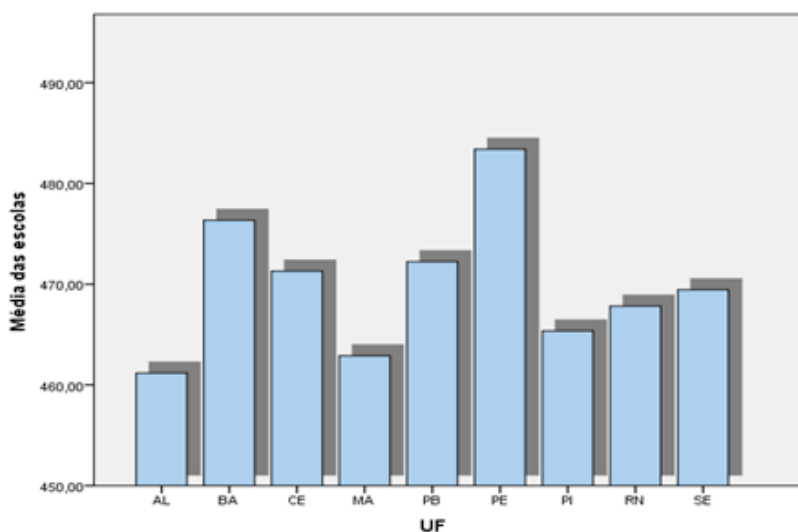


Tabela 4 - Notas 2015

		Média Geral	Linguagens	Matemática	Ciências Humanas	Ciências da Natureza	Redação
50 melhores Bahia	Média	504,95	507,53	471,07	563,86	477,33	563,53
	N	50	50	50	50	50	50
50 melhores Pernambuco	Média	518,49	516,89	496,42	570,86	489,77	586,99
	N	50	50	50	50	50	50
Geral Alagoas	Média	461,18	461,90	421,31	519,69	441,84	504,37
	N	84	84	84	84	84	84

Quanto aos indicadores, conforme tabela 5, observa-se que apesar de Alagoas deter profissionais com mais elevada formação, esta variável parece não influir significativamente no desempenho das escolas. É possível que profissionais altamente capacitados numa determinada formação, estejam lecionando em outras áreas de formação nas escolas, o que pode gerar esse viés na correlação entre formação do professor e desempenho nas escolas.

Mais uma vez identificou-se a influência do nível socioeconômico no desempenho das escolas; observa-se que Alagoas possui indicador próximo ao nível baixo, enquanto os estados da Bahia e Pernambuco se aproximam do nível médio.

Não foram identificadas tendências positivas ou negativas no tocante aos indicadores de porte da escola e permanência do aluno. A idéia do INEP de criar o indicador de permanência nas escolas é facilitar as manobras das escolas para melhorar as notas, como as transferências de bons alunos do 3º ano do Ensino Médio.

Tabela 5 - Indicadores 2015

		Porte da escola	Indicador de permanência	Nível socioeconômico	Formação docente (%)
50 melhores Bahia	Média	3,30	4,34	3,98	43,08
	N	50	50	50	50
50 melhores Pernambuco	Média	3,64	4,92	3,90	55,91
	N	50	50	50	50
Geral Alagoas	Média	3,08	4,38	3,15	56,01
	N	84	84	84	84

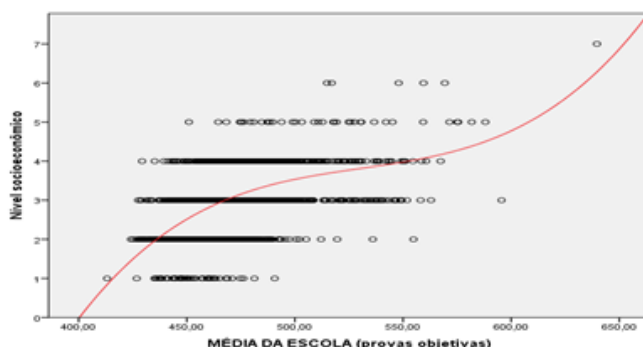
- Porte da escola: 1 = de 1 a 30 alunos; 2 = de 31 a 60 alunos; 3 = de 61 a 90 alunos; 4 = maior que 90 alunos.

- Indicador de permanência: 1 = Menos de 20%; 2 = de 20 a 40%; 3 = de 40 a 60%; 4 = de 60 a 80%; 5 = de 80 a 100%.

- Nível socioeconômico: 1 = Muito baixo; 2 = baixo; 3 = médio baixo; 4 = médio; 5 = médio alto; 6 = alto; 7 = muito alto.

Por fim, relacionou-se exclusivamente a variável de nível socioeconômico com a média das escolas públicas estaduais do nordeste. Mais uma vez, ratifica-se se que o nível socioeconômico interfere sobremaneira no desempenho das escolas, ou seja, quanto maior o nível socioeconômico, maior a tendência de se obterem notas mais elevadas. De forma geral, as escolas privadas e de menor porte são as mais bem classificadas no ENEM; já as melhores escolas públicas classificadas são, de uma forma geral, as que possuem um regime e orçamento diferenciados, em que estão incluídas práticas de seleção de alunos, como é o caso de algumas escolas militares. Dessa forma, para que o aluno participe com eficiência dessas seleções, exige-se um mínimo de condição estrutural, principalmente financeira, para que se consiga obter uma condição mínima de concorrer com os demais alunos. Dessa maneira, ratifica-se a influência socioeconômica.

Gráfico 4 – Nível socioeconômico x Média geral das escolas



- Nível socioeconômico: 1 = Muito baixo; 2 = baixo; 3 = médio baixo; 4 = médio; 5 = médio alto; 6 = alto; 7 = muito alto.

Com base nas observações feitas anteriormente, resta propor políticas públicas para que se eleve o nível educacional básico no Nordeste, mais especificamente em Alagoas. Políticas públicas em outras áreas específicas podem auxiliar, de certa forma, no contexto das políticas públicas educacionais, visto que estas não têm a capacidade imediata de interferir na condição socioeconômica da sociedade local. Dessa forma, sugere-se que a agenda governamental proponha uma ação conjunta entre os órgãos capazes de propor ações vinculadas às ações socioeconômicas, ou seja, as políticas públicas educacionais precisam estar conjugadas com as demais políticas públicas, para que seja criado um ciclo de desenvolvimento em diversos fatores sociais e econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se no artigo que as políticas públicas educacionais adotadas precisam de remodelação e de melhor articulação com as demais políticas públicas implementadas pelo governo, para que o nível educacional mantenha uma melhoria contínua, assim como as demais áreas sociais. Uma das ações de remodelação que poderia ser adotada é o redimensionamento dos professores, de acordo com sua formação, ou seja, é preciso analisar se de fato os professores com determinada capacitação estão, de fato, lecionando em sua área específica, visto que isto pode causar um viés no ranking. Investimentos no social como um todo, principalmente na sociedade mais carente, bem como na economia local, também fazem parte desse ciclo da política pública educacional, visto que a condição socioeconômica influencia fortemente a posição no ranking das escolas. As melhores escolas públicas têm um nível socioeconômico mais elevado.

Além disso, o ranking do ENEM deve ser encarado como uma lista, visto que o desempenho das escolas deve ser avaliado dentro dos contextos que permitam comparar similaridades e distinções entre as escolas, assim como entre os estados da federação e o distrito federal. Apontou-se que o ranking é inapropriado para indicar aos pais a qualidade da escola.

A reforma no Ensino Médio deve implicar novas modificações do ranking do ENEM, visto que diversas problemáticas estão em discussão entre o MEC e o Congresso Nacional. É válido lembrar que possíveis vieses podem ser abrandados com a adoção de medidas como a exclusão de alunos que utilizam a prova do ENEM apenas como treino, bem como a possibilidade de o exame não servir mais para certificar a conclusão do Ensino Médio. Além disso, a Medida Provisória (MP) 746/2016, propõe medidas que irão causar impactos nos próximos exames do ENEM. Dessa forma, propõe-se que novos estudos sejam realizados, a fim de se obter uma nova avaliação do ranking e sua proximidade com a realidade vivenciada em cada contexto, seja dos alunos, das escolas especificamente falando, ou de cada estado da federação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ALAGOAS. **Notícias**. Disponível em <<http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/9884-secretaria-promove-aulao-preparatorio-para-mais-de-4-mil-estudantes>> Acesso em 4 de jan. 2017.

ANDRADE, Eduardo; SOIDA, Ivan. A qualidade do ranking das escolas de Ensino Médio baseado no ENEM é questionável. **Estudos Econômicos**, v. 45, n. 2, p. 253-286, São Paulo, 2015.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 19, n. 70, p. 107-25, 2011.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. A. Educação e Crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra? **Revista Brasileira de Economia**, v. 11, p. 265-303, 2010.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURI, Andréa Zaitune et al. A relação entre mensalidade escolar e proficiência no enem. **XXXVII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 37th Brazilian Economics Meeting]**. Anais... 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. Políticas públicas e reformas da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas. **Pro-Posições**, v. 15, n. 3, p. 91-115, 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun 2000.

INEP. **Exame Nacional do Ensino Médio 2015**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

KAVESKI, Itzhak David Simão; MARTINS, José Augusto Sousa ; SCARPIN, Jorge Eduardo . A eficiência dos gastos públicos com o ensino médio regular nas instituições estaduais brasileiras. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 34, p. 29-43, 2015.

MENEZES FILHO, Naércio A. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. São Paulo: IBMEC. Sumário Executivo, 2007. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>. Acesso em: 5 de jan. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Pacto do Ensino Médio**. Disponível em: <<http://pactoensinomedio.mec.gov.br/>>. Acesso em: 4 de jan. 2017.

OLIVEIRA, Adão F. de; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Oliveira, A. F. (Org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, ontologia e políticas educacionais**. 01ed.Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2010, v. 01, p. 95-104.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. Cortez, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Comunicação**. Disponível em <<http://www.educacao.al.gov.br/comunicacao/sala-de-imprensa/noticias/2016/dezembro/em-2017-alagoas-tera-34-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral>> Acesso em 4 de jan. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Comunicação**. Disponível em <<http://www.educacao.al.gov.br/comunicacao/sala-de-imprensa/noticias/2016/dezembro/seduc-publica-edital-para-acompanhamento-pedagogico>> Acesso em 4 de jan. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ALAGOAS. **Transparência**. Disponível em <<http://transparencia.al.gov.br/>> Acesso em 25 de jan. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE SERGIPE. **Transparência Sergipe**. Disponível em <<http://www.transparenciasergipe.se.gov.br/>> Acesso em 25 de jan. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Aulão Pré ENEM Comunitário**. Disponível em: <<http://www.ufal.edu.br/utilidades/eventos/aulao-pre-enem-comunitario>>. Acesso em 4 de jan. 2017..

DANIEL CABRAL DE ALMEIDA é graduado em Administração pela Faculdade Estácio de Alagoas (2008). MBA em finanças Corporativas pela Universidade Gama Filho - RJ (2010). Atualmente é administrador do Instituto Federal de Alagoas lotado na Pro reitoria de administração. Mestrando em administração pública em rede nacional PROFIAP/UFAL. E-mail: danielcabral_@hotmail.com

VICTOR HUGO LESSA PIERRE é graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas(2011) e especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Maceió (2015). Atualmente é Analista de Gestão Pública do Ministério Público do Estado de Alagoas. Mestrando em administração pública em rede nacional PROFIAP/UFAL. E-mail: victorplhp@gmail.com

CARLOS EUGÊNIO SILVA DA COSTA é graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (2007); Pós-graduado em Administração Pública pelo Instituto Prominas (2014); Administrador em uma unidade da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, no Campus do Sertão, na cidade de Delmiro Gouveia/AL. Mestrando em administração pública em rede nacional PROFIAP/UFAL. E-mail: ceadm2011@gmail.com

LUCIANA PEIXOTO SANTA RITA possui graduação em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (1993), graduação em Direito pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (1994), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Alagoas (1999) e doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (2004). Atualmente é Professora Associada II da Universidade Federal de Alagoas e ministra aulas no Curso de Graduação em Administração e nos Mestrados em Administração Pública (PROFIAP) e Economia Aplicada. Atua como pesquisadora nas seguintes áreas: cenários e políticas públicas, competitividade industrial, perfil tecnológico, economia de empresas e sistemas de inovação. Atua como pesquisadora na FIEA. Avaliadora do INEP e da EAD/CAPEES. E-mail: lupsantarita@gmail.com

IBSEN MATEUS BITTENCOURT SANTANA PINTO é doutor em Administração de Empresas, Mestre Educação Brasileira na linha de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, Especialista em Gestão de Turismo e Especialista em Matemática, Bacharel em Administração de Empresas e Bacharel em Turismo. Atualmente é Professor Adjunto I da Universidade Federal de Alagoas UFAL e Sócio-Proprietário da IT4LIFE que desenvolve software baseado em recomendações humanas empresa incubada no Núcleo de Inovação Tecnológica - NIT/PROPEP/UFAL. E-mail: ibsen.ead@gmail.com

Recebido em janeiro de 2017

Aprovado em março de 2017

Políticas de inclusão escolar: um estudo sobre a classe hospitalar no Brasil

School inclusion policies: a study about the hospital class in Brazil
Políticas de inclusión escolar: un estudio sobre la clase hospitalaria en Brasil

RICARDO ANTONIO GONÇALVES TEIXEIRA
UYARA SOARES CAVALCANTI TEIXEIRA
MÁRIO JOSÉ DE SOUZA
PEDRO PAULO PEREIRA RAMOS

Resumo: Este estudo objetiva apresentar um quadro teórico, metodológico e documental das produções científicas sobre classes hospitalares no Brasil. Caracteriza-se como estudo bibliográfico, valendo-se do método de Revisão Sistemática. Como resultados, apresenta a predominância da pesquisa qualitativa como metodologia de estudo; a proveniência de publicações vinculadas a instituições federais de ensino; recorrência de estudos focados em atividades de formação docente e sondagem sobre percepção de acompanhantes a respeito de atendimentos pedagógicos realizados no âmbito hospitalar. Contribui com uma matriz de referência teórico-documental, servindo de base para estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Educação especial; políticas da classe hospitalar; atendimento pedagógico hospitalar e domiciliary; revisão sistemática.

Abstract: This article proposes to present a theoretical, methodological and documental framework in the scientific production about the hospital classes in Brazil. It is characterized as a bibliographical study, using the Systematic Review method. As a result, it presents the predominance of qualitative research as study methodology, the provenance of publications related to federal institutions of teaching, predominance of studies focused on training teachers and survey on perception of family, and accompanying the pedagogical care provided in hospitals. This paper contributes to the consolidation of an array of theoretical and documentary reference, providing the basis for studies on the subject.

Keywords: Special education; hospital class policies; hospital and home educational services; systematic review.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo presentar un marco teórico, metodológico y documental de las producciones científicas sobre clases hospitalarias en Brasil. La investigación se caracteriza como estudio bibliográfico valiéndose del método de Revisión Sistemática. Como resultados, presenta el predominio de la investigación cualitativa como metodología de estudio; la

procedencia de publicaciones vinculadas a instituciones educativas federales; recurrencia de estudios que se centraron en las actividades de formación del profesorado y sondeo sobre la percepción de acompañantes acerca de la atención pedagógica realizada en los hospitales. Contribuye con una matriz de referencia teórico y documental, sirviendo de base para estudios sobre el tema.

Palabras clave: Educación especial; políticas de clase hospitalaria; atención pedagógica hospitalaria y en domiciliaria; revisión sistemática.

INTRODUÇÃO

Este estudo elege como tema a classe hospitalar, uma modalidade de ensino decorrente da educação especial na perspectiva de inclusão escolar. As perguntas norteadoras do estudo são: quais as principais políticas públicas que subsidiam a classe hospitalar no Brasil? Como se compõe a produção de conhecimento nessa área? Quais as principais referências que fundamentam as pesquisas publicadas? Como forma de responder ou tangenciar as questões de investigação, propõe-se, como objetivo, compor um quadro teórico, metodológico e documental contemplado nos artigos publicados. Para tanto, baseou-se em um estudo exploratório, bibliográfico, valendo-se do método de Revisão Sistemática. Como fonte, conforme detalhado no capítulo “Método”, pesquisaram-se, em duas bases de indexação, tendo como descritores utilizados na busca dos artigos, as expressões: “classe hospitalar”, “atendimento pedagógico hospitalar”, “escola hospital”, “pedagogia hospitalar” e “escolarização em hospitais”.

Para a análise dos dados, em uma perspectiva mista, utilizaram-se como suporte o software NVivo, versão 11, para as análises qualitativas, e o pacote estatístico SPSS, versão 23, para as análises quantitativas.

Como resultados, a análise dos artigos selecionados conduziu ao perfil das produções acerca dos atendimentos pedagógicos hospitalares e domiciliares no tocante a número, veículo e período de produção, ao contexto institucional e regional dos autores, bem como aos objetivos e referências adotados no interior dos produtos em análise.

CLASSES HOSPITALARES: PRINCÍPIOS E BASES POLÍTICAS

O atendimento educacional hospitalar e domiciliar, também denominado de classe hospitalar, segundo definição dada pelo Ministério da Educação, constitui-se como modalidade de atendimento a alunos que, por motivo de tratamento de saúde, são impedidos de frequentar a sala de aula comum do ensino regular (BRASIL, 2002).

Esse atendimento está baseado na percepção de que o adoecimento está entre as situações que afastam os educandos da escola, permanente ou temporariamente, e, sendo a escolarização uma premissa legal, esta não pode ser interrompida durante o período de internação.

De acordo com Fonseca (1999), o Hospital Municipal Jesus, no Rio de Janeiro, acolhe a mais antiga classe hospitalar de que se tem registro no Brasil, cujas atividades tiveram seu início no ano de 1950. Alguns pesquisadores consideram que os primeiros atendimentos ocorreram em São Paulo, na década de 1930, porém, de acordo com Albertoni (2014), os registros escolares indicam que as classes hospitalares começaram na Santa Casa da Misericórdia, em 1953.

No entanto, apesar de a legislação brasileira regular essa modalidade de atendimento há mais de uma década, o que se verifica é sua tímida presença em ambientes de tratamento de saúde. Fato semelhante ocorre em relação aos estudos sobre o tema. O número de publicações científicas brasileiras que aborda o atendimento pedagógico em hospitais e domicílio é reduzido, quando comparado à necessidade de conhecimento sobre essa temática.

Esse cenário tem mantido o desconhecimento acerca do direito garantido a crianças, jovens e adultos de não terem sua escolarização interrompida em virtude do adoecimento, como também tem impedido que a integralidade do tratamento de saúde seja disponibilizada durante o período de hospitalização. Em termos de garantias, a educação como um preceito constitucional é direito social de todo cidadão (art. 6º), sendo o poder público responsável por promovê-la (art. 23; art. 205), tendo o Plano Nacional de Educação a função de buscar a universalização do atendimento escolar (BRASIL, 1988).

Partindo dos princípios constitucionais sobre o direito à educação, a garantia de atendimento pedagógico a estudante impossibilitado de frequentar a escola passa a ganhar força com desdobramento em outras instâncias legais.

Com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que contempla, em seu art. 53, o direito à educação da criança e do adolescente (BRASIL, 1990), em 1995, a Sociedade Brasileira de Pediatria elabora um documento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, expressa pela Resolução n. 41/1995, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que institui o direito da criança e do adolescente ao “acompanhamento do currículo escolar durante sua permanência hospitalar” (CONANDA, 2004, p. 59).

Embora o referido atendimento não tenha sido explicitado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n. 9.394/96, o artigo 5º, parágrafo V, e o artigo 23, reafirma as bases constitucionais de garantia da obrigatoriedade de ensino, atribuindo ao poder público a responsabilidade da criação de formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino. As garantias de atenção

especial se valem do preceito da organização de meios e formas de contemplar tais prerrogativas, sempre que o interesse do processo de aprendizagem recomendar (BRASIL, 1996).

Em termos de marco político, foi por meio do Decreto nº 3.298/1999, instituindo a primeira política de educação especial pós-LDB (Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência), que as bases para o atendimento a educandos em tratamento de saúde se constituiu. A política de educação especial, embora se intitule para pessoa com deficiência, amplia o entendimento acerca das obrigações do poder público na demanda de atenção à educação especial.

A terminologia adotada no documento, *necessidades educacionais especiais*, é compreendida, conforme art. 24, inciso VI, parágrafo 1º, como “modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para educando com necessidades educacionais especiais, entre eles o portador de deficiência”. A ideia de indicar a preferência da oferta de ensino na rede regular de ensino surge como contraposição ao modelo de ensino especial nos moldes segregacionistas, praticado por instituições filantrópicas especializadas em deficiência, como é o caso das APAE, Pestalozzi, que se multiplicaram nas décadas de 1960 e 1970 em todo o país.

Quanto às *necessidades educacionais especiais*, compreende-se que entre o público a ser contemplado pela política – educandos com deficiência – há uma ampla perspectiva de atendimento, dentre os quais inserem-se os educandos impedidos de frequentar a escola por motivo de doença ou convalescença.

As Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, instituídas pela Resolução nº 2, de 11 de setembro de 2001, no artigo 3º, define educação especial como uma modalidade da educação escolar, sendo ela

Um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2001).

A compreensão da ampla dimensão das *necessidades educacionais especiais* proposta na política de educação especial é reforçada pela Resolução CNE/CEB nº 02/2001. Em seu artigo 13, o princípio da intersetorialidade propõe garantias de acesso à educação do aluno hospitalizado:

Os sistemas de ensino, mediante ação integrada com os sistemas de saúde, devem organizar o atendimento educacional especializado a alunos impossibilitados de frequentar as aulas em razão de tratamento de saúde que implique internação hospitalar, atendimento ambulatorial ou permanência prolongada em domicílio. (BRASIL, 2001).

O parágrafo 1º do mesmo artigo usa, pela primeira vez, as expressões classe hospitalar e atendimento em ambiente domiciliar, resumindo suas funções e objetivos:

As classes hospitalares e o atendimento em ambiente domiciliar devem dar continuidade ao processo de desenvolvimento e ao processo de aprendizagem de alunos matriculados em escolas da Educação Básica, contribuindo para seu retorno e reintegração ao grupo escolar, e desenvolver currículo flexibilizado com crianças, jovens e adultos não matriculados no sistema educacional local, facilitando seu posterior acesso à escola regular (BRASIL, 2001).

Desse modo, a Resolução define bases legais para a institucionalização, no âmbito público, das classes hospitalares.

Como forma de estruturar e organizar a política de atendimento pedagógico preconizado pela Resolução CNE/CEB nº 02/2001, o Ministério da Educação (MEC) publica, em 2002, o documento “Classe Hospitalar e Atendimento Pedagógico Domiciliar: estratégias e orientações” com o objetivo de aprofundar conhecimentos e orientações acerca do atendimento educacional em hospitais e domiciliares (BRASIL, 2002).

Nesse documento, o MEC define os objetivos do atendimento educacional em ambientes hospitalares e domiciliares:

Cumprir às classes hospitalares e ao atendimento pedagógico domiciliar elaborar estratégias e orientações para possibilitar o acompanhamento pedagógico-educacional do processo de desenvolvimento e construção do conhecimento de crianças, jovens e adultos matriculados ou não nos sistemas de ensino regular, no âmbito da educação básica e que encontram-se impossibilitados de frequentar escola, temporária ou permanentemente e, garantir a manutenção do vínculo com as escolas por meio de um currículo flexibilizado e/ou adaptado, favorecendo seu ingresso, retorno ou adequada integração ao seu grupo escolar correspondente, como parte do direito de atenção integral (BRASIL, 2002, p. 13).

Em 2008, porém, o MEC, por meio da então Secretaria de Educação Especial (SEESP), instituiu a atual política de educação especial, denominada de “Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” (BRASIL, 2008), ratificada pelo Decreto nº 6.571/2008 (em 2011 o decreto de 2008 foi revogado pelo Decreto nº 7.611/2011). Essa nova política de inclusão assume, explicitamente, a incompetência no contexto de cobertura do atendimento à demanda provocada e

reduz seu público de atenção aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Embora os preceitos legais garantam o atendimento pedagógico hospitalar/domiciliar em todo território nacional, o fato de a estrutura para esses atendimentos estar ligada à área de educação especial nas secretarias de educação dos estados e municípios brasileiros, os repasses de verbas e recursos passam a ter destinações direcionadas às ações voltadas ao público determinado pela nova política de educação especial.

MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa exploratória, bibliográfica, utilizando-se do método de Revisão Sistemática. A pesquisa, de base mista - qualiquantitativa - utilizou como estrutura de indexação as bases do Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Scientific Electronic Library Online (SciELO). Adotaram-se como descritores de busca as expressões: “classe hospitalar”, “atendimento pedagógico hospitalar”, “escola no hospital”, “pedagogia hospitalar” e “escolarização em hospitais”.

Como critério de inclusão da publicação no contexto da pesquisa, a amostra foi limitada a artigos científicos com publicações realizadas no período de 2005 a 2016. A pesquisa nas bases, a partir dos descritores de busca, retornou a 173 materiais. No *script* de busca, utilizaram-se sistemas de filtro a partir do tipo de recurso (artigo), período de publicação (2005 a 2016) e estruturação (periódicos revisados por pares). Após esse processo, a busca retornou um número de 56 artigos, sendo que, desse total, dez publicações encontravam-se em ambas as bases de dados (Capes e SciELO). Desse modo, a amostra inicial se constituiu de 46 publicações.

Na fase seguinte, procedeu-se ao sistema de leitura de todo material previamente selecionado. O critério de inclusão final dos artigos na pesquisa consistiu no direcionamento dos textos ao campo educacional, tendo como foco o atendimento educacional hospitalar ou domiciliar. A resultante desse processo de leitura retornou ao número de 26 artigos selecionados para o estudo. Destaca-se que os artigos excluídos abordavam o campo da saúde, sendo direcionados aos seguintes temas: formação de profissionais da saúde, fatores de risco hospitalar, abordagem técnica e terapêutica, morbidade infantil.

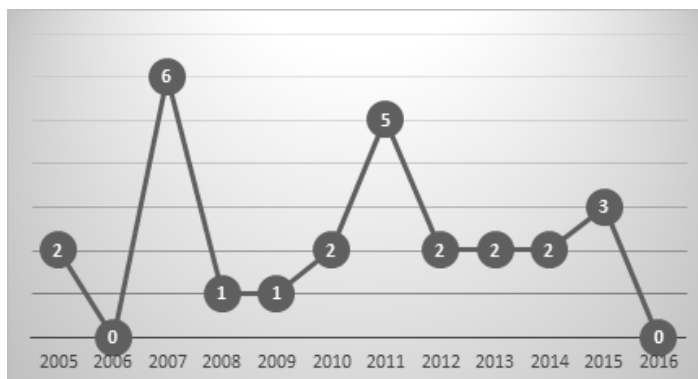
O processo de gerenciamento de referência se deu pela utilização do software, plataforma livre, Mendeley Desktop, versão 1.16.3. Como apoio ao processo de análise dos dados, utilizou-se como suporte o software de análise qualitativa NVivo, versão 11, e o pacote estatístico SPSS, versão 23, para as análises quantitativas.

ANÁLISE DOS ARTIGOS

A análise das 26 publicações selecionadas levou em consideração o periódico no qual o artigo foi publicado, a instituição de vínculo dos autores e o volume de publicação por ano, dentro do período da revisão. Com relação aos aspectos de conteúdo, foram levantados os objetivos dos estudos, as bases metodológicas de estudo, os referendos legais mais citados nas abas, bem como autores e obras citadas no campo da classe hospitalar.

O Gráfico 1, seguinte, apresenta o volume de publicação de artigos sobre classe hospitalar entre os anos de 2005 e 2016. Observe que o maior número de publicações ocorreu em 2007 e 2011, com a publicação de seis e cinco artigos, respectivamente, sendo que, os demais anos apresentam um volume mais estável de produção. Embora não se verifiquem variações no volume de artigos publicados, o período de 2005 a 2016 passou por mudanças significativas no campo das políticas públicas de atendimento a demandas da educação especial, fator que refletiu expressivamente no formato e número de atendimento no campo hospitalar/domiciliar.

Gráfico 1. Número de publicações por ano



Fonte: dados da pesquisa dos autores

Como exposto, o MEC institui, em 2002, orientado pela política de educação especial de 1999, por meio do Decreto nº 3.298, denominada de “Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (BRASIL, 1999), que amplia atendimento a educandos com necessidades educacionais especiais, e pela Resolução CNE/CEB n. 02/2001, que orienta o atendimento a educandos

em tratamento de saúde, uma política de atendimento pedagógico em ambiente hospitalar e domiciliar por meio do documento intitulado “Classe Hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar: estratégias e orientações” (BRASIL, 2002).

Essa política do MEC possibilitou a estruturação e organização dos atendimentos pedagógicos hospitalares e domiciliares em todo país, fator que ampliou significativamente o número de atendimentos a essa demanda.

A partir da nova política de educação especial de 2008, com a redefinição do público de atenção da educação especial, as secretarias de educação deixaram de ser assistidas no campo financeiro e estrutural, o que, em tese, provocou dificuldades na manutenção dos atendimentos educacionais hospitalares e domiciliares, direito garantido aos estudantes em processo de tratamento.

Em termos de meios de divulgação dos artigos analisados, conforme exposto na Tabela 1, as 26 publicações se encontram distribuídas em 19 periódicos distintos, contemplando áreas e enfoques diversos.

Tabela 1. Periódicos de publicação dos artigos da pesquisa e número de publicações

Título do periódico	N
Cadernos CEDES	3
Revista Psicopedagogia	2
Revista Brasileira de Educação Especial	2
Revista Educação Especial	2
Movimento	2
Trabalho, Educação e Saúde	2
Revista Ciência & Educação	1
Educação	1
Revista Educação & Realidade	1
Educação e Pesquisa	1
Educação em Revista	1
Educar em Revista	1
Estudos de Psicologia	1
Linhas Críticas	1
Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano	1
Revista da Escola de Enfermagem da USP	1
Revista Psicologia - Teoria e Prática	1
Revista Texto & Contexto Enfermagem	1
Zona Próxima	1
Total	26

Fonte: dados da pesquisa dos autores

Os Cadernos CEDES, do Centro de Estudos Educação e Sociedade, que veiculam produções voltadas para a área educacional, apresentaram o maior número de publicações, representando 11,5% do total do estudo. Ocorrência semelhante se verifica em estudos anteriores, como os de Barros, Gueudeville e Vieira (2011) e Xavier et al. (2013), os quais analisaram períodos outros que não o do presente estudo, porém constataram o mesmo fato em relação ao título de periódico com mais publicações.

Em seguida, temos: Revista Psicopedagogia, Revista Brasileira de Educação Especial, Revista Educação Especial, Movimento e Trabalho, Educação e Saúde, títulos com dois artigos cada, o que equivale a 7,6% da amostra. Os demais periódicos contêm uma única publicação.

Se considerarmos as revistas por campo de atuação, a distribuição apresenta equilíbrio entre as áreas de Educação, com nove revistas, 13 artigos publicados (50% das publicações), e Saúde, também com por nove revistas, publicação de 11 artigos (42,3%), dos quais, dois artigos publicados em dois periódicos da área de psicopedagogia, área de aproximação entre educação e saúde (7,7%).

Quanto à vinculação institucional do(s) autor(es) dos artigos, o estudo mostra a presença de 17 instituições de ensino superior, sendo a Universidade Federal de Santa Maria a que apresentou o maior número de artigos publicados com autores a ela vinculados (15,4%), seguida da Universidade Federal de Santa Catarina (11,4%). Da mesma forma, como a presença dispersa de periódicos e composição de áreas nas publicações, os estudos se encontram distribuídos em diversas instituições de ensino em todo o Brasil.

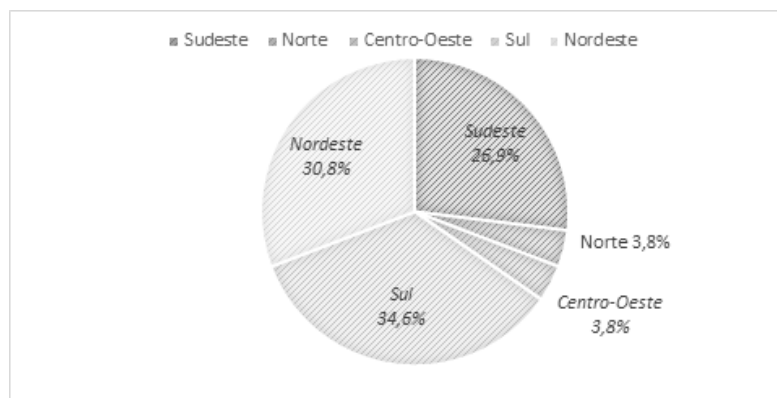
Tabela 2. Instituição de ensino de vinculação do primeiro autor.

Título do periódico	N	%
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	4	15,4
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	3	11,5
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	2	7,7
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	2	7,7
Universidade Federal do Ceará (UFC)	2	7,7
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	2	7,7
Universidade de Brasília (UnB)	1	3,8
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	1	3,8
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	1	3,8
Universidade Federal do Tocantins (UFT)	1	3,8
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)	1	3,8
Universidade Cidade de São Paulo (UNICID)	1	3,8
Universidade de São Paulo (USP)	1	3,8
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	1	3,8
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	1	3,8
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)	1	3,8
Universidade Tuiuti do Paraná (UTP)	1	3,8
Total	26	100.0

Fonte: dados da pesquisa dos autores

Quanto à distribuição dos artigos por região, o gráfico seguinte mostra maior concentração na região Sul (34,6%, sendo a UFSM e UFSC as mais representativas), seguida das regiões Nordeste (30,8%, sendo a UFBA, UFPE e UFC as mais representativas) e Sudeste (26,9%, com distribuição dispersa). As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram, cada uma, no período de 2005 a 2016, uma única publicação de artigo vinculada à classe hospitalar.

Gráfico 2. Percentual de publicações por região do Brasil



Fonte: dados da pesquisa dos autores

Em função do tipo de instituição, observou-se um predomínio das instituições federais de ensino. As universidades federais, que correspondem a doze das dezessete instituições de vínculo dos autores, são responsáveis por 80,8% dos artigos compreendidos no estudo. Já as universidades estaduais respondem por 7,7% das publicações. As demais, correspondendo aos 11,5% restantes, são da rede privada, que aparecem em número de três instituições.

No processo de análise dos conteúdos apresentados nos artigos, buscou-se apreender os objetivos da pesquisa, o método de investigação, as referências citadas no campo de estudo de classes hospitalares e referendos documentais/legais mais adotados nos estudos.

No que se refere aos objetivos expressos nos estudos analisados, realizou-se uma divisão por abordagens. Elencou-se o objetivo descrito em cada uma das publicações e, em seguida, buscou-se aproximá-los por semelhança de aspectos e escopo. Desse modo, com os objetivos segmentados, foram obtidos seis grupos de abordagens (Tabela 3).

Tabela 3. Temática dos objetivos, número de artigos e percentual correspondente.

Abordagem dos artigos	N	%
<i>Prática pedagógica na classe hospitalar</i>	8	30,8
<i>Percepção dos sujeitos diretamente envolvidos</i>	8	30,8
<i>Registro de experiências</i>	3	11,5
<i>Aspectos institucionais/administrativos da classe hospitalar</i>	3	11,5
<i>Levantamento de produções sobre classe hospitalar</i>	2	7,7
<i>Instrumentos de ensino/apoio à classe hospitalar</i>	2	7,7
Total	26	100,0

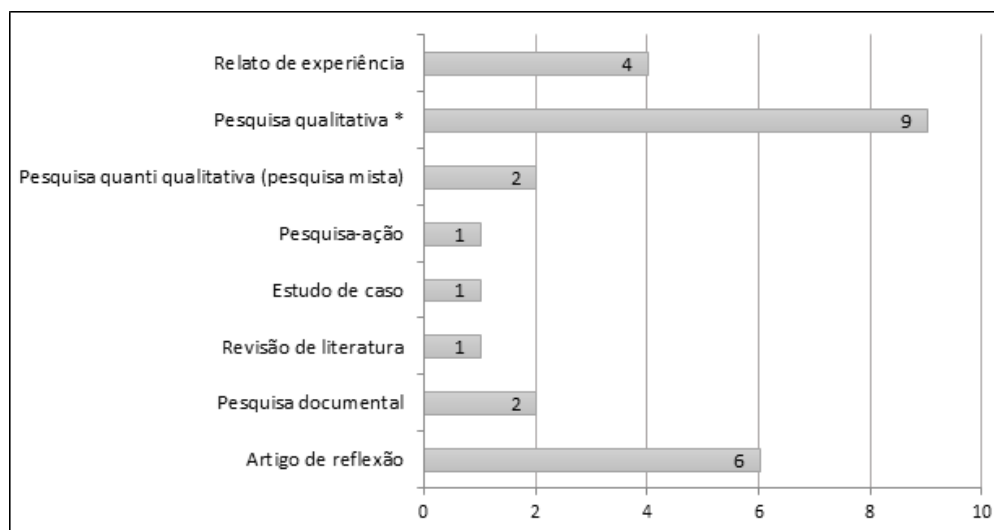
Fonte: pesquisa dos autores

O primeiro grupo, descrito como “Prática pedagógica na classe hospitalar” caracteriza-se por artigos que tiveram por objetivo analisar a formação e a atuação docente na classe hospitalar e atendimento domiciliar. Como expresso na Tabela 3, esse grupo reuniu oito produções (30,8%). O segundo, denominado “Percepção dos sujeitos diretamente envolvidos”, concentrou artigos que objetivavam descrever, sob a ótica dos familiares/acompanhantes e das crianças/adolescentes hospitalizados, o processo de adoecimento e a influência da classe hospitalar. O terceiro grupo, “Registro de experiências”, uniu as publicações que tinham por objetivo divulgar vivências registradas na classe hospitalar. O quarto grupo, nomeado “Aspectos institucionais/administrativos da classe hospitalar” congregou textos que discorriam sobre características referentes à implantação, organização e funcionamento da classe hospitalar.

Encerrando os grupos de abordagens centrais, ambos com dois artigos (7,7%), designou-se o quinto grupo como “Levantamento de produções sobre a classe hospitalar”, que agrupou artigos de revisão de literatura sobre o atendimento pedagógico hospitalar, e o sexto, intitulado “Instrumentos de ensino/apoio à classe hospitalar”, compreendeu produções com o objetivo de anunciar ferramentas e mecanismos auxiliares à ação pedagógica nas classes hospitalares.

Os artigos foram inicialmente classificados segundo o tipo de percurso metodológico aplicado ao estudo, o que pode ser verificado no Gráfico 3, sendo que o método qualitativo (sem definição de procedimento/método) apresentou a maior frequência (34,6%) entre as publicações. Já a pesquisa-ação, o estudo de caso e a revisão de literatura foram verificados em apenas um artigo cada.

Gráfico 3. Delineamento metodológico apresentado nas publicações¹



Fonte: dados da pesquisa dos autores

Sobre a falta de indicação de métodos/procedimentos metodológicos nos caminhos da investigação, estudos de André (2000; 2001) e Gatti (2000) apontam falta de rigor e fragilidade no trato metodológico e nas técnicas de investigação nos estudos no campo da educação. O número reduzido de sujeitos e espaços de estudo, bem como falta de clareza e superficialidade na composição do método, falta de parâmetro teórico, sem descrição clara do procedimento, têm-se caracterizado como uma constante nas produções na área de educação.

É importante ressaltar a dificuldade de sintetizar o contexto das obras e suas abordagens somente pelo critério de leitura e análise dos textos individualmente. As técnicas apresentadas, proporcionam um cruzamento sintético entre o lido, percebido, registrado com o estruturado e organizado. Não se trata de uma análise puramente métrica-estatística, mas de um cruzamento intencional entre as dimensões do percebido e o estruturado. Dessa feita, apresentam-se algumas tentativas de estruturação das obras analisadas, sem perder de vista a composição da análise qualitativa dos textos.

A partir da técnica de Nuvem de Palavras, exposta na Figura 1, em que as palavras mais recorrentes são apresentadas em maior dimensão, em uma busca pelas 1.000 palavras mais frequentes nos 26 artigos em estudo (retirando classes

1 Pesquisa qualitativa sem definição de procedimento/método

gramaticais como substantivos, adjetivos, pronomes, numerais, dentre outros), tem-se a presença destacada de termos como hospitalar, educação, classe, crianças, saúde.

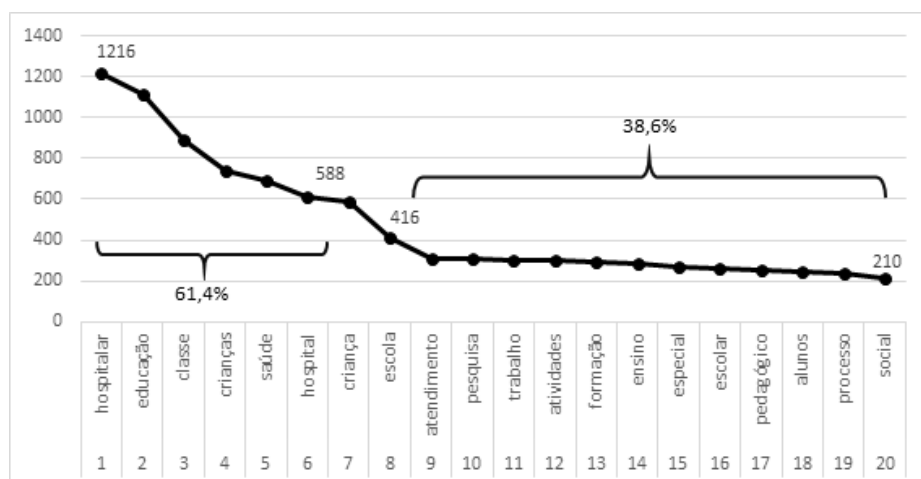
Figura 1. Nuvem de palavras mais frequentes nos artigos em estudo



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

Em um processo de hierarquização das palavras mais frequentes, observa-se, pelo Gráfico 4, a maior concentração das citações nas sete primeiras palavras, ou seja 61,4% das citações em apenas 35% do total de 20 palavras mais recorrentes.

Gráfico 4. Composição gráfica das 20 palavras mais frequentes nos 26 textos analisados



Fonte: Dados da pesquisa

Elaboração: os autores

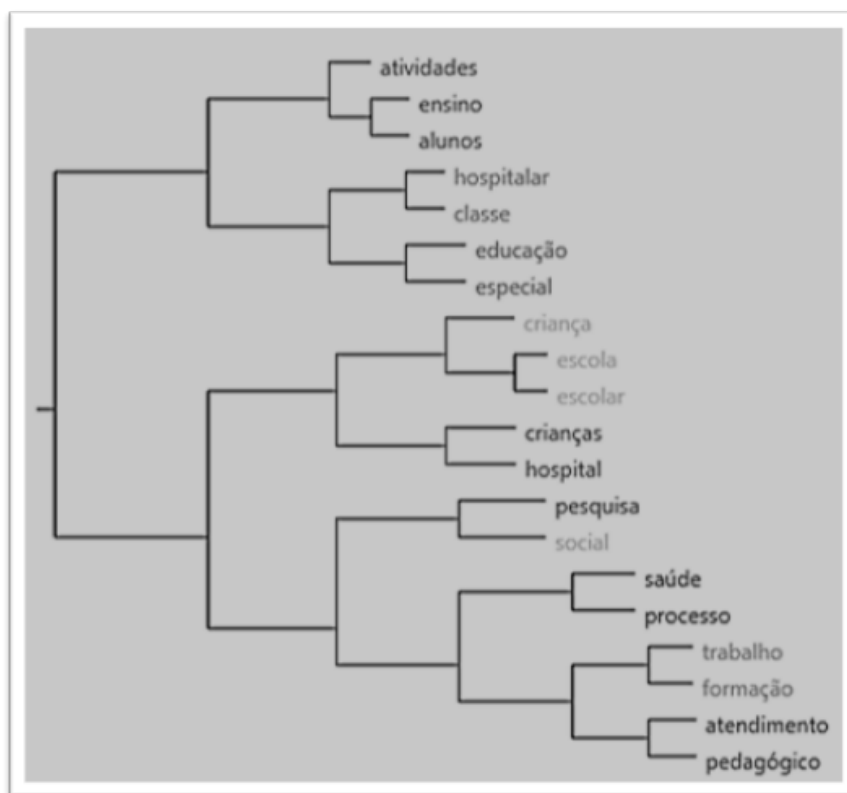
Na perspectiva de Bauer e Gaskell (2002), mesmo em grandes amostras, o número de palavras relevantes raramente excederá a 20. Para ele,

Por mais radical que possa parecer o fato de reduzir uma lista de 1.000 palavras, ou mais, a uma lista de apenas pouco mais ou menos de 20, esse é um passo necessário se quisermos descobrir campos de coocorrência de palavras. Quanto menos frequente uma palavra, menos provável que um número razoável de contingências com outras palavras possa ser observado na amostra (p. 424).

Reitera-se, neste estudo, o uso métrico proposto pela análise estatística, combinado com uma análise textual *a priori*.

Na busca por ligação dessas palavras ao contexto de aplicação, buscou-se, com a Análise de *Cluster* ou aproximações de blocos de palavras, a partir do Coeficiente de Correlação de Pearson, a composição por aproximações de ideias e sentidos.

Figura 2. Análise de cluster das 20 palavras mais frequentes nos 26 textos, a partir do Coeficiente de Correlação de Pearson



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

Em cada uma das dez ramificações proporcionadas no conglomerado (*cluster*), conforme Figura 2, as ligações se aproximam ou se distanciam. Nas ramificações superiores, observa-se que as atividades estão conectadas a duas áreas de congruência, ou seja, ao ensino e alunos, o que indica que, nos 26 artigos em análise, o processo de atividade no campo hospitalar/domiciliar tem aproximação direta com as duas dimensões indicadas.

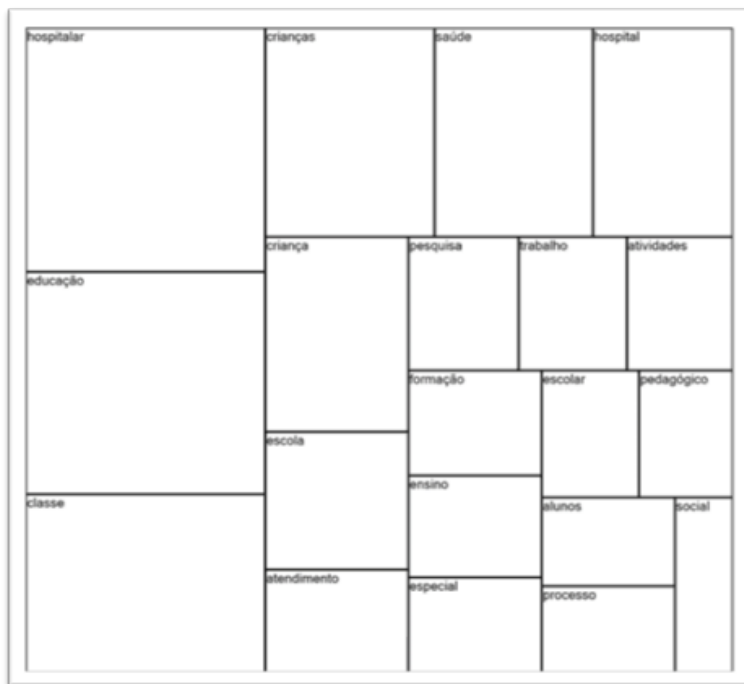
Na ramificação subsequente, há uma ligação ou concorrência textual direta entre os aspectos hospitalares e a classe, sentido que se verifica na constituição dos critérios de elegibilidade dos artigos, ou seja, a base-filtro dos artigos selecionados no âmbito do estudo. Os artigos que apresentavam estudos hospitalares não ligados ao campo da educação foram retirados do contexto de análise para o presente estudo.

Na composição do *cluster*, há a opção de aproximação de palavras pela semelhança, raiz ou por sinônimos. Optamos por não fazer nenhum tipo de aproximação, no cuidado de não recair no risco de aproximações incongruentes e dissonantes. A exemplo disso, na Figura 2, a raiz criança encontra-se ligada a dois termos semelhantes: escola e escolar, com número de citações relevantes (416 e 261, respectivamente, conforme Gráfico 4), fator que reforça aproximações nos textos da presença de crianças em sua relação com o contexto escolar, recortado, na árvore seguinte, no âmbito hospitalar.

São relevantes também, na análise de *cluster*, a relação estabelecida da pesquisa a partir de um contexto social; a saúde enquanto processo; bem como o trabalho, em linhas paralelas, ligado ao processo de formação a partir de atendimentos no campo pedagógico.

As análises em Nuvens de Palavras e em *cluster* podem ser melhor percebidas, em termos de proporções geométricas, por meio do Mapa de Árvore, indicado na Figura 3.

Figura 3. Mapa de Árvore das 20 palavras mais frequentes dos textos em análise



Fonte: Dados da pesquisa dos autores

Em relação aos autores citados nos artigos, buscou-se realizar um levantamento dos autores e obras mais recorrentes nas publicações analisadas. Optou-se, no cômputo de autoria, por contabilizar uma única citação do mesmo autor, mesmo que fosse mencionado em mais de uma obra de sua autoria na referência.

Desse modo, registraram-se todos os autores citados nos estudos da revisão, contabilizando um total de 369. Dentre esses, levantou-se o número de artigos que se utilizaram desses autores. Mais de 80% deles (304) foram citados apenas uma vez. Os demais (65) estiveram presentes em mais de uma obra. Um deles, citados em 20 dos 26 artigos da revisão.

Os nove autores mais citados estão descritos na Tabela 4. Eneida Simões da Fonseca é a autora mais citada nos artigos da revisão, destacando-se, dentre suas produções, os artigos intitulados “Implantação e implementação de espaço escolar para crianças hospitalizadas” e “Atendimento escolar no ambiente hospitalar”, publicados em 2002 e 2003, respectivamente (ver referências na Tabela 5). Um dado complementar observado durante a pesquisa é a titulação apresentada por cada um desses autores: todos os nove possuem doutorado, sendo seis em Educação, um em Saúde Pública, um em Ciências Sociais e um em Psicologia.

Tabela 4. Autores mais citados nos artigos em análise

Autores	N	%
FONSECA, E. S. (<i>Eneida Simões da Fonseca</i>)	20	76,9%
CECCIM, R. B. (<i>Ricardo Burg Ceccim</i>)	12	46,2%
BARROS, A. S. S. (<i>Alessandra Santana Soares Barros</i>)	8	30,8%
ORTIZ, L. C. M. (<i>Leodi Conceição Meireles Ortiz</i>)	8	30,8%
FREITAS, S. N. (<i>Soraia Napoleão Freitas</i>)	7	26,9%
PAULA, E. M. A. T. (<i>Ercília Maria Angeli Teixeira de Paula</i>)	7	26,9%
FONTES, R. S. (<i>Rejane de Souza Fontes</i>)	6	23,1%
MATOS, E. L. M. (<i>Elizete Lucia Moreira Matos</i>)	5	19,2%
MINAYO, M. C. S. (<i>Maria Cecília de Souza Minayo</i>)	4	15,4%

Fonte: pesquisa dos autores

As referências completas das obras citadas mais de uma vez no corpo do trabalho se encontram disponibilizada na Tabela 5.

Tabela 5. Obras mais citadas nos textos em análise

Referências	Número de artigos presentes
FONSECA, E. S. Atendimento escolar no ambiente hospitalar. São Paulo: Memnon, 2003.	12
FONSECA, E. S. Implantação e implementação de espaço escolar para crianças hospitalizadas. Revista Brasileira de Educação Especial, Marília, v.8, n.2, p.205-222, 2002.	5
FONSECA, E. S. A situação brasileira do atendimento pedagógico-educacional hospitalar. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 117-129, 1999.	4
CECCIM, R. B. Criança hospitalizada: a atenção integral como uma escuta à vida. In: CECCIM, R. B.; CARVALHO, P. R. A. (Org.). Criança hospitalizada: atenção integral como escuta à vida. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p. 27-41.	4
FONTES, R. S. A escuta pedagógica à criança hospitalizada: discutindo o papel da educação no hospital. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 29, 2005, p. 119-138.	4
MATOS, E.L.M.; MUGIATTI, M.M.T.F. Pedagogia hospitalar: a humanização integrando educação e saúde. Petrópolis: Vozes, 2006.	4
FONSECA, E. S.; CECCIM, R. B. Atendimento pedagógico-educacional hospitalar: promoção do desenvolvimento psíquico e cognitivo da criança hospitalizada. Temas sobre desenvolvimento, São Paulo, v. 7, n. 42, p. 24-36, 1999.	3
CECIM, R. B. Classe hospitalar: encontros da educação e da saúde no ambiente hospitalar. Pátio - Revista Pedagógica, Porto Alegre, v. 3, n. 10, p. 41-44, 1999.	3
BARROS, A. S. S. Contribuições da educação profissional em saúde à formação para o trabalho em classes hospitalares. Cadernos Cedes, Campinas, v. 27, n. 73, p. 257-278, 2007.	3
ORTIZ, L. C. M. Classe hospitalar: um olhar sobre sua práxis educacional. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v.82, n.200/201/202, p.70-77, jan/dez. 2001.	3
CECCIM, R. B. Criança hospitalizada: a atenção integral como uma escuta à vida. In: CECCIM, R. B.; CARVALHO, P. R. A. (Org.). Criança hospitalizada: atenção integral como escuta à vida. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p. 27-41	2
ORTIZ, L. C. M.; FREITAS, S. N. Classe hospitalar: caminhos pedagógicos entre saúde e educação. Santa Maria: UFSM, 2005.	2
Minayo M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco; 2009.	2
FONTES R. S. As possibilidades da actividade pedagógica como tratamento sócio-afectivo da criança hospitalizada. Revista Portuguesa de Educação, Braga, v.19, n.01, p.95-128, 2006	2
FONTES, R. S.; VASCONCELLOS, V. M. R. O papel da educação no hospital: uma reflexão com base nos estudos de Wallon e Vygotsky. Caderno Cedes, Campinas, v.27, n.73, p.279-303, 2007.	2
MINAYO M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco; 2009	2
MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.7.ed. Petrópolis, RJ: Vozes,1994.	2
ZAIAS, E.; PAULA, E.M.A.T. A produção acadêmica sobre práticas pedagógicas em espaços hospitalares: análises de teses e dissertações. Educação UNISINOS, v.14, n.3, p.222-232, 2010.	2

Fonte: pesquisa dos autores

Um fator importante a ser destacado é a falta de atualidade das produções referendadas. Embora, para composição dos textos em análise, tenham-se feito recortes de publicações atuais (2005 a 2016), nenhum dos artigos citados nos textos foram publicados no período igual ou inferior a cinco anos. O mais atual

dos artigos data de 2011 (Cf. Tab. 5). Em termos de medidas de tendência central, o ano médio de publicação das obras citadas é 2003 (13 anos), a mediana é de 2004 (12 anos), tendo a moda (ano de publicação mais recorrente) o ano de 1999 (17 anos). Em termos de blocos de períodos, observa-se na Tabela 6 um equilíbrio entre os períodos distribuídos em quinquênios das produções citadas no corpo dos textos em análise.

Tabela 6. Autores mais citados, número de artigos em que aparecem e respectivo percentual

Período	Nº	%
2012 a 2016	0	0,0%
2007 a 2011	11	30,6%
2002 a 2006	14	38,9%
2001 ou menos	11	30,6%
Total	36	100,0%

Fonte: pesquisa dos autores

Por fim, foi promovida uma busca pelas bases legais/documentais indicadas nos artigos examinados. A Tabela 7 evidencia os principais referendos reportados nas publicações em estudo. O documento mais citado foi “Classe hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar: estratégias e orientações”, elaborado pelo Ministério da Educação, presente em mais da metade dos artigos explorados. Esse documento traz como objetivo organizar o sistema de atendimento educacional em ambientes hospitalares e domiciliares e estruturar as políticas envolvidas nesse processo (BRASIL, 2002).

Posteriormente, destacaram-se a Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994), citada em 38,5% dos artigos, e a Resolução CNE/CEB nº 02, de 11 de setembro de 2001, homologada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2001), também com 38,5%. Esta última trata das diretrizes em âmbito nacional para alunos com necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2001).

Tabela 7. Documentos e legislações citadas nos artigos e percentual de ocorrência

Documento/Legislação citada nos artigos	Nº	%
Classe hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar: estratégias e orientações. Secretaria de Educação Especial, 2002.	14	53,8%
Política Nacional de Educação Especial. Secretaria de Educação Especial, 1994.	10	38,5%
Resolução CNE/CEB n. 02, de 11/09/2001. Institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.	10	38,5%
Resolução n. 41 de 13/10/1995. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.	8	30,8%
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20/12/1996.	7	26,9%
Estatuto da criança e do adolescente. Lei n. 8.069, de 13/07/1990.	3	11,5%
Resolução nº 196, de 10/10/1996. Conselho Nacional de Saúde.	3	11,5%
Política Nacional de Humanização: humanização da atenção e da gestão em saúde do Sistema Único de Saúde. Ministério da Saúde, 2004.	2	7,7%

Fonte: pesquisa dos autores

CONCLUSÕES

Os princípios legais que garantem o atendimento pedagógico a educandos em processo de tratamento de saúde continuam valendo em todo território nacional, apesar da atual política de educação especial do MEC não contemplar tais ações como foco de atenção. Embora não haja um reflexo direto, a produção do conhecimento que abarca essa temática tem demonstrado certa estagnação, não havendo no último quinquênio nenhum artigo referendado nas bases pesquisadas.

Os 26 artigos analisados no contexto do estudo encontraram-se publicados em 19 periódicos distintos, com divisão equilibrada nas áreas de educação e saúde, áreas de confluência do tema em estudo. Tais fatores demonstram que não há um direcionamento específico das publicações encaminhadas.

A predominância dos estudos sobre classe hospitalar, verificado por meio do levantamento dos objetivos, deu-se nas atividades de formação de docentes, principalmente de pedagogos, e a sondagem sobre a percepção dos familiares e acompanhantes, a respeito da escolarização oferecida no ambiente hospitalar.

A maioria das publicações correspondem a estudos baseados no método qualitativo e em registros de experiências e reflexões sobre estas. As universidades federais se apresentam como espaço institucional com a maior produção dos artigos sobre classe hospitalar, em particular aquelas situadas na região sul do país.

A indicação das principais referências adotadas, bem como os principais referendos que fundamentam a base documental dos estudos, fornece um rol exemplificativo da concentração da produção relativa à classe hospitalar. Esse panorama possibilita um melhor embasamento teórico-metodológico em estudos sobre o tema.

Portanto, entendendo que a produção do conhecimento representa uma das principais atividades do meio acadêmico, e que esse conhecimento é fundamental na efetivação de mudanças na esfera social, ao realizarmos um levantamento da produção científica esperamos apreender como determinado tema é abordado e, conseqüentemente, perceber as preocupações (ou ausência destas) em relação a esse assunto. Em nosso caminhar, propusemo-nos contribuir com a área, fundamentando bases para novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli E. D. A. A pesquisa sobre formação de professores no Brasil: 1990/98. In: CANDAU, V. M. (org.) **Ensinar e aprender**: sujeitos, saberes e pesquisa (Endipe). Rio de Janeiro, DP&A, 2000, p.

ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: buscando rigor e qualidade. Cadernos de pesquisa, n. 113, p. 51-64, julho/ 2001.

ALBERTONI, Léa Chuster. A inclusão escolar de alunos com doenças crônicas: professores e gestores dizem que... Curitiba: Ed. Appris, 2014

BARROS, A. S. S.; GUEUDEVILLE, R. S.; VIEIRA, S. C. Perfil da publicação científica brasileira sobre a temática da classe hospitalar. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, vol.17, n.2, pp. 335-354, mai./ago. 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Classe hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar**: estratégias e orientações. Secretaria de Educação Especial. Brasília: MEC/SEESP, 2002.

BRASIL. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Resolução CNE/CBE nº 02 de 11 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União** n. 177, Seção 1E de 14/09/01, pp.39-40. Brasília: Imprensa Oficial, 2001.

BRASIL. Decreto n. 3.298 de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a política nacional de integração da pessoa portadora de deficiência. **Presidência da República**. Casa Civil. Ministério da Educação, 1999.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de dez. 1996. Seção 1. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Especial. **Secretaria de Educação Especial**. Brasília: MEC/SEESP. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 35. Brasília, 1988.

CONANDA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil)**. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004. Resolução n. 42, de 13 de outubro de 1995. Secretaria Executiva do Conanda. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. 200 p.

FONSECA, E. S. A situação brasileira do atendimento pedagógico-educacional hospitalar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 25, n. 1, pp. 117-129, jan./jun. 1999.

GATTI, Bernardete A. **A produção da pesquisa em educação no Brasil e suas implicações socio-político-educacionais**: uma perspectiva da contemporaneidade. Campinas, SP, 2000. Trabalho apresentado na III Conferência de Pesquisa Sociocultural.

XAVIER, T. G. M. et al. **Classe hospitalar**: Produção do conhecimento em saúde e educação. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, vol. 19, n. 4, pp. 611-622, out./dez. 2013.

Apêndice: referência dos artigos da revisão sistemática

ALBERTONI, L. C.; GOULART, B. N. G.; CHIARI, B. M. Implantação de classe hospitalar em um hospital público universitário de São Paulo. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, São Paulo, vol. 21, n. 2, pp. 362-367, 2011.L

BARROS, A. S. S.; GUEUDEVILLE, R. S.; VIEIRA, S. C. Perfil da publicação científica brasileira sobre a temática da classe hospitalar. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, vol.17, n.2, pp. 335-354, mai./ago. 2011.

BARROS, A. S. S. Contribuições da educação profissional em saúde à formação para o trabalho em classes hospitalares. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 27, n. 73, pp. 257-278, set./dez. 2007.

CARDOSO, T. M. Experiências de ensino, pesquisa e extensão no setor de Pedagogia do HIJG. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 27, n. 73, pp. 305-318, set./dez. 2007.

FERREIRA, M. K. M. Criança e adolescente cronicamente adoecidos e a escolarização durante a internação hospitalar. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 3, pp. 639-655, set./dez. 2015.

FREITAS, S. N. et al. Inteligências Múltiplas: Desenvolvendo potencialidades em classe hospitalar. **Educação**, Porto Alegre, vol. 28, n. 1, pp. 101-115, jan./abr. 2005.

HOLANDA, E. R.; COLLET, N. As dificuldades da escolarização da criança com doença crônica no contexto hospitalar. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, vol. 45, n. 2, pp. 381-389, 2011.

HOLANDA, E. R.; COLLET, N. Escolarização da criança hospitalizada sob a ótica da família. **Revista Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, vol. 21, n. 1, pp. 34-42, jan./mar. 2012.

HOSTERT, P. C. C. P.; ENUMO, S. R. F.; LOSS, A. B. M. Brincar e problemas de comportamento de crianças com câncer de classes hospitalares. **Revista Psicologia: Teoria e Prática**, São Paulo, vol. 16, n. 1, pp. 127-140, jan./abr. 2014.

HOSTERT, P. C. C. P.; MOTTA, A. B.; ENUMO, S. R. F. **Coping** da hospitalização em crianças com câncer: A importância da classe hospitalar. **Estudos de Psicologia**, Campinas, vol. 32, n. 4, pp. 627-639, out./dez. 2015.

INVERNIZZI, L.; VAZ, A. F. Educação Física nos primeiros anos do ensino fundamental: Uma pesquisa sobre sua organização pedagógica em classe hospitalar. **Movimento**, Porto Alegre, vol. 14, n. 2, pp. 115-132, mai./ago. 2008.

LIMA, M. C. C.; NATEL, M. C. A psicopedagogia e o atendimento pedagógico hospitalar. **Revista Psicopedagogia**, São Paulo, vol. 27, n. 82, pp. 127-139, 2010.

LINHEIRA, C. Z.; CASSIANI, S.; MOHR, A. Desafios para o ensino de ciências na classe hospitalar: Relato de uma pesquisa e ensino na formação de professores. **Ciência & Educação**, Bauru, vol. 19, n. 3, pp. 535-554, 2013.

MAZER, S. M.; TINÓS, L. M. S. A educação especial na formação do pedagogo da classe hospitalar: Uma questão a ser discutida. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, vol. 24, n. 41, pp. 377-390, set./dez. 2011.

NOFFS, N. A.; RACHMAN, V. C. B. Psicopedagogia e saúde: Reflexões sobre a atuação psicopedagógica no contexto hospitalar. **Revista Psicopedagogia**, São Paulo, vol. 24, n. 74, pp. 160-168, 2007.

ORTIZ, L. C. M. et al. A classe hospitalar como instrumento de participação política na construção coletiva da Associação de Pais e Pacientes da Hemato-Oncologia. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, vol. 26, n. 2, pp. 317-336, ago. 2010

ORTIZ, L. C. M.; FREITAS, S. N. O currículo da Classe Hospitalar Pioneira no Rio Grande do Sul. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, vol. 39, n. 2, pp. 595-616, jun. 2014.

PAULA, E. M. A. T. Crianças e adolescentes que voam em jaulas: A tecnologia promovendo a liberdade no hospital. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 27, n. 73, pp. 319-334, set./dez. 2007.

ROLIM, C. L. A.; GÓES, M. C. R. Crianças com câncer e o atendimento educacional nos ambientes hospitalar e escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, vol. 35, n. 3, pp. 509-523, set./dez. 2009.

SOUZA, A. M. A formação do Pedagogo para o trabalho no contexto hospitalar: A experiência da Faculdade de Educação da UnB. **Linhas Críticas**, Brasília, vol. 17, n. 33, pp. 251-272, mai./ago. 2011.

TOMASINI, R. O diálogo como estratégia das ações educativas no hospital: O pedagogo hospitalar e alguns saberes e fazeres. **Zona Próxima**, Barranquilla, n. 8, pp. 62-77, dez. 2007.

VASCONCELOS, S. M. F. Histórias de formação de professores para a Classe Hospitalar. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, vol. 28, n. 51, pp. 27-40, jan./abr. 2015.

VAZ, A. F.; VIEIRA, C. L. N.; GONÇALVES, M. C. Educação do corpo e seus limites: Possibilidades para a Educação Física na classe hospitalar. **Movimento**, Porto Alegre, vol. 11, n. 1, pp. 71-87, jan./abr. 2005.

XAVIER, T. G. M. et al. Classe hospitalar: Produção do conhecimento em saúde e educação. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, vol. 19, n. 4, pp. 611-622, out./dez. 2013.

ZARDO, S. P.; FREITAS, S. N. Educação em classes hospitalares: transformando ações e concepções à luz da teoria da complexidade. **Educar em revista**, Curitiba, n. 30, pp. 185-196, 2007.

ZOMBINI, E. V. et al. Classe hospitalar: A articulação da saúde e educação como expressão da política de humanização do SUS. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 1, pp. 71-86, mar./jun. 2012..

RICARDO ANTONIO GONÇALVES TEIXEIRA, licenciatura em matemática e pedagogia, bacharel em administração, mestrado e doutorado na área de educação. Pós-Doutorado em Tecnologias de Investigação pelo Departamento de Educação da Universidade de Aveiro (UA) Pt; pós-doutorado em Tecnologias Assistivas pela Faculdade de Engenharia Elétrica da Universidade de Uberlândia, Minas Gerais (UFU); pós-doutorado pelo Programa Avançado de Culturas Contemporâneas da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (UFRJ); pós-doutorado em Educação Inclusiva e Saúde Coletiva pela Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Campinas, São Paulo (Unicamp). Professor da Faculdade de Educação e Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: professorricardoteixeira@gmail.com

UYARA SOARES CAVALCANTI TEIXEIRA, licenciatura em matemática, bacharel em engenharia civil, especialização em práticas pedagógicas e engenharia de segurança do trabalho. Mestranda em matemática pelo Programa de Mestrado Profissional em Matemática (PROFMAT) do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade Federal de Goiás (UFG), em parceria com o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Professora da rede estadual de educação de Goiás e do Núcleo de Atendimento Educacional Hospitalar (NAEH), órgãos da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE). E-mail: uyras@gmail.com

MÁRIO JOSÉ DE SOUZA, mestrado em Matemática pela Universidade Federal de Goiás (2000) e doutorado em Engenharia Elétrica, pela Universidade de Campinas (Unicamp). Professor do Instituto de Matemática e Estatística, professor e coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Matemática (PROFMAT) da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: mariojsouza@mat.ufg.br

PEDRO PAULO PEREIRA RAMOS, Licenciado em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Professor da rede estadual de Educação órgão da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE), Goiás. Participante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação, Saúde e Inclusão. E-mail: ramospedropaulo@hotmail.com.br

*Recebido em janeiro de 2017
Aprovado em fevereiro de 2017*

Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural¹

Policy analysis as methodology in the study on the rural school transportation
Análisis de política como metodología en estudio del transporte escolar rural

CALINCA JORDÂNIA PERGHER
NALÚ FARENZENA

Resumo: o texto apresenta o marco teórico-metodológico de análise de políticas públicas que fundamentou uma pesquisa sobre a política do transporte escolar rural no Rio Grande do Sul. São explicitadas diversas noções, conceitos e abordagens, mas a ênfase recai sobre a abordagem cognitiva, de linha francesa, e sobre a análise sequencial de políticas, suas características e o modo como foram combinadas na pesquisa. São narradas rotas percorridas na reconstrução analítica da política, nas fases de emergência do problema, colocação na agenda, formulação e adoção do programa e implementação.

Palavras-chave: análise de política pública; transporte escolar rural; políticas educacionais; transporte escolar no Rio Grande do Sul.

Abstract: The text presents the theoretical and methodological framework for public policies analysis that justified a research on the rural school transportation policy in Rio Grande do Sul. Several notions, concepts and approaches are explained, but the emphasis is on the cognitive approach, of French line, and in the sequential policy analysis, its characteristics and the way they were combined in the research. Routes covered in the analytical reconstruction of politics are narrated, in the emergency phases of the problem, putting on the agenda, formulation and affiliation to the program, and implementation.

Keywords: public policy analysis; rural school transportation; educational policies; school transportation in Rio Grande do Sul.

Resumen: El texto presenta el cuadro teórico y metodológico de análisis de políticas públicas fundamentó una investigación sobre la política de transporte escolar en el medio rural en Rio Grande do Sul, Brasil. Son explicitadas diversas nociones, conceptos y enfoques, pero el énfasis está en el enfoque cognitivo, de línea francesa, y en el análisis secuencial de políticas, sus características y la forma en que se combinaron en la investigación. Son narradas rutas recorridas en la reconstrucción analítica de la política, en las fases de emergencia del problema, colocación en la agenda, formulación y adopción del programa y puesta en marcha.

Palabras clave: análisis de política pública; transporte escolar rural; políticas educativas; transporte escolar en Rio Grande do Sul.

COMEÇO DO CAMINHO: DE POLÍTICA(S)

No Brasil, falar em política é algo cotidiano e corriqueiro. É senso comum tratar a *política* como algo ruim, repulsivo e diretamente ligado ao conceito de partido político e, por consequência, a corrupção, escândalos, desvios de dinheiro e situações que *pintam* a política como grande vilã! Isso demonstra uma das dificuldades percebidas na compreensão, interpretação e utilização do *próprio* termo política.

Desse modo, iniciaremos a reflexão sobre política recuperando etimologicamente a palavra. Remotamente, no grego, *polis* (*politikos*) diz respeito a tudo que se refere à cidade: urbano, civil, público e, até mesmo, social ou sociável. No latim, *politicus* significa cidade, país ou nação (Estado). Cidade, do latim *civitas*, é comunidade política cujos membros se autogovernam. Para as línguas latinas, o termo política é polissêmico. Na língua inglesa, contudo, utilizam-se três palavras para denominar o que, para as línguas latinas, precisa ser feito apenas por uma, como explicam Muller e Surel (2002, p. 11): “Com efeito, este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)”.

Buscamos explicar sinteticamente esses três termos. A *polity* é a esfera da política que faz a diferenciação entre política e sociedade civil, é a parte institucional, a organização jurídico-política, o que pode ser condensado na expressão *o político*, como também na expressão *as regras do jogo*; no Brasil, por exemplo, são características da *polity* o federalismo, o presidencialismo, a organização do Estado em poderes, a organização partidária, as regras das relações intergovernamentais, a organização específica de cada setor de política, entre eles a organização político-administrativa da Educação. A atividade política, as relações políticas, os processos políticos, as relações intergovernamentais, a atuação dos partidos políticos, a competição política caracterizam a *politics*, e é essa a interpretação geralmente mais utilizada nas conversas informais quando é feita referência à política, podendo-se resumi-la como *o jogo político*. E, por fim, a *policy* refere-se à ação pública, às decisões/ações do Estado (*policies*, no plural), ou seja, o governo em ação através das políticas públicas.

Neste artigo, utilizaremos a amplitude do conceito e todas as suas abrangências para compreender a *policy* do transporte escolar; entretanto, essa ação não poderia ser observada sem a compreensão da *politics* e da *polity*. Procuramos levar em conta a competição política na oferta do transporte, as correlações de forças em diferentes momentos, a configuração das competências entre os entes federados, assim como as características institucionais que demarcam o campo de possibilidades da política que deve, pode ou é ofertada.

Conforme define Parada (2006), a política e as políticas públicas são entidades diferentes, porém se influenciam de maneira recíproca; ambas têm relação com o poder social, mas a política é um conceito amplo, como já descrito, enquanto que as políticas públicas, segundo o autor, correspondem a soluções específicas de como tratar os assuntos públicos.

Tendo em conta estes entrelaçamentos, o objetivo do artigo é apresentar o marco teórico-metodológico que orientou uma pesquisa sobre a política pública de transporte escolar no Estado do Rio Grande do Sul. O estudo deteve-se, de modo mais aprofundado, na (re)construção do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate), programa esse inscrito em lei estadual no ano de 2008, prevendo regras da colaboração entre o governo do Estado e as prefeituras gaúchas na oferta do serviço de transporte escolar aos alunos da rede estadual de ensino. É importante esclarecer, contudo, que, dadas as próprias exigências de análise de políticas públicas, o período coberto pela pesquisa foi de 1999 a 2013, a fim de compreender as condições históricas da emergência do Peate, como também os anos iniciais de sua implementação.

Como próximo passo, conceituaremos neste artigo políticas públicas e políticas públicas educacionais; na sequência, apresentam-se elementos das abordagens cognitiva e sequencial de análise de políticas públicas, uma vez que foram combinadas no estudo. Em cada uma das seções, são explicitados conteúdos ou questões de pesquisa, a fim de ilustrar o modo como os aportes da análise de políticas públicas serviram à (re)construção analítica da política de transporte escolar rural no estado gaúcho.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: ROTAS

Os estudos sobre as políticas públicas têm sua origem nos Estados Unidos e rompem com a tradição europeia de análise do Estado e das instituições públicas, passando a analisar a produção dos governos. Conforme descreve Souza (2005),

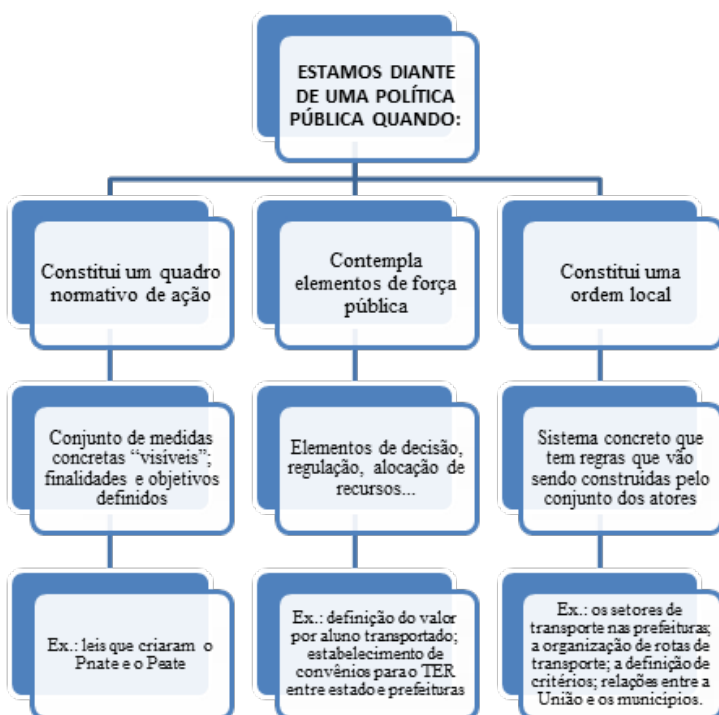
Na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (p. 2).

Essa mesma autora define o conceito do que seja análise de política pública como “O campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo,

‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” (SOUZA, 2005, p. 5).

Muller e Surel (2002) trabalham a noção de políticas públicas agrupando três elementos: uma política pública constitui um *quadro normativo de ação*; ela combina elementos de *força pública* e elementos de *competência (expertise)*; ela tende a constituir uma *ordem local*. Construímos o organograma a seguir para tornar mais visível essa definição dos autores e buscamos relacionar os conceitos a exemplos da política estudada, ou seja, o transporte escolar.

Figura 1 – Noção de políticas públicas



Fonte: Pergher (2014), baseadas em Muller e Surel (2002)

Esses três conjuntos de requisitos apresentados pelos autores auxiliam no desafio de compreendermos a complexidade do conceito.

De acordo com Parada (2006), uma política pública de excelência teria características que possibilitam uma melhor discussão política, sendo desenvolvida pelo setor público com a participação do setor privado e da comunidade. De fato, a tendência é partirmos do desejo de que as políticas públicas sejam de qualidade

e, para tanto, perfeitas; entretanto, nem sempre esse ideal se concretiza e o que temos, na maioria das vezes, pelo menos no Brasil, são políticas públicas possíveis, contínuas e descontínuas, de governo e de Estado, horizontais e verticais.

Na literatura sobre as políticas públicas e sobre a ação pública, existem várias abordagens e diversos modelos: estatal, elitista, pluralista ou multicêntrica, neoinstitucional, cognitiva. Muller e Surel (2002) destacam que, até os anos 1970, duas abordagens partilharam o campo da análise do Estado: a abordagem estatal e a pluralista. Secchi (2010) as denomina abordagem estadista e abordagem multicêntrica e as apresenta como visões antagônicas. A abordagem estadista segue a lógica de que o Estado é o protagonista e indutor de políticas públicas, admitindo, apenas, que os atores não estatais tenham influência sobre o processo de elaboração. A abordagem multicêntrica compreende que as organizações não governamentais, privadas, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*) e os atores estatais são todos possíveis compositores das políticas. Para a abordagem multicêntrica, uma política é pública quando o problema a ser enfrentado é público (SECCHI, 2010). Contudo, entendemos ser oportuno esclarecer que, na pesquisa realizada, utilizamos a noção de que a política pública não é sinônimo de política coletiva, mas, sim, implica fluxos de decisões e ações que contam com a intervenção e com o poder do Estado.

Em relação à abordagem neoinstitucional, Frey (2000) chama a atenção para o contexto dos sistemas políticos em transição e com instituições menos consolidadas – caso brasileiro – e que, para estes sistemas, as instituições, mais estáveis ou mais frágeis, podem ser fator determinante para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas adotadas. O neoinstitucionalismo traz, do ponto de vista teórico, elementos relevantes que auxiliam na compreensão das políticas públicas; no Brasil, onde as relações e ações compartilhadas entre os entes federados ensejam negociações e disputas peculiares, essa abordagem auxilia, mas isso não significa que, sozinha, seja suficiente.

Outra abordagem, ainda pouco conhecida no Brasil, é a cognitiva. Segundo Muller e Surel (2002) essa abordagem se esforça por “apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (p. 45). Ela confere peso significativo às ideias, às crenças, aos valores, enfim, às interpretações de mundo (do que *é* e do que *deveria ser*) por parte dos atores.

O motivo de esboçarmos aqui elementos do debate conceitual sobre políticas públicas não é o de enquadrarmos a pesquisa numa única teoria, abordagem ou modelo específico, mas por ser notável o entendimento de que a política do transporte escolar, em destaque a do Rio Grande do Sul (RS), não foi

nem está sendo uma política discutida, formulada e implementada apenas pelo Estado - prefeitos, governador/a, Assembleia Legislativa, secretários municipais e estadual, Ministério Público, Poder Judiciário - e que outros atores -Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/RS), meios de comunicação social - foram e são protagonistas nessa construção. Ao mesmo tempo, os marcos institucionais existentes delineiam a política e interferem em sua constituição e evolução ao longo do tempo. Desse modo, concordamos com Souza (2005), quando argumenta que a política pública possa ser um campo holístico, no qual a visão do todo acaba por ser mais importante do que a soma das partes, “e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (p. 5).

As definições de políticas públicas são múltiplas e diversas; Secchi (2010) afirma que qualquer definição de política pública é arbitrária. De fato, não há consenso sobre o significado de política pública. Dentre autores e pesquisadores, as abordagens podem ser variadas. Não buscaremos fazer neste texto uma descrição de todas as abordagens e tipologias possíveis da área; apenas apresentamos as abordagens e os conceitos que, no momento, e tendo em consideração características institucionais do Brasil, acreditamos serem os mais adequados para a pesquisa enfocada.

Mediante os conceitos apresentados pelos autores estudados, ousamos resumir que, para nós, uma política pública é uma construção que pode ser tecida por vários atores; tem intenções e objetivos; carrega interpretações, sentidos e visões de mundo; nem sempre resolverá situações da forma desejada; é muitas vezes contraditória; geralmente vai construir uma nova representação dos problemas; pode-se aprender no processo de sua implementação e necessita tratar de um objeto público. Assim, para nós, educação é um dos objetos públicos.

Em se tratando de políticas públicas educacionais, e referindo-se ao Brasil, Farenzena (2011) considera que estas são decisões/ações governamentais que podem ser tanto do governo federal como de governos estaduais e municipais, e define as políticas públicas de educação:

Fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado, para o setor educação essas encerram: interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições de escolarização. (p. 103).

Os elementos acima referidos merecem ser levados em consideração quando se pretende analisar *polícies* e demonstram que, ao se estudar uma política pública, se estudará a *polity*, a *politics* e os conteúdos próprios da *policy*.

Cabe destacar que, historicamente, as políticas públicas brasileiras não se originaram de processos reflexivos e participativos envolvendo os atores de modo mais orgânico. Para Levinski (2011), “A construção e a vivência de políticas públicas educacionais adquirem sentido pedagógico na relação com os participantes, isto é, no processo participativo, representando uma opção teórico-metodológica perante o mundo e a educação que queremos” (p. 4). A autora destaca o modo de implementação das políticas como algo determinante para a constituição de políticas com *sentido*.

Teoricamente, as políticas públicas educacionais, num Estado democrático de direito, terão por objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, o qual poderá ser assegurado por políticas de acesso, de permanência ou de qualidade, ou de todos esses elementos congregados. A política do transporte escolar enfoca o acesso, pois não há dúvidas de que é dever do Estado garantir o acesso de crianças e adolescentes à escola; garantindo o acesso, garante-se o direito à educação. Também não restam dúvidas de que o modo ou a forma como será ofertado o acesso - que será por meio da política de transporte escolar - dará mais *sentido público ou qualidade* a esse direito.

PRIMEIRA VIA DE ANÁLISE: ABORDAGEM COGNITIVA

Na *policy analysis*, não se dispõe de uma única teoria. Com teorias distintas, as combinações de abordagens têm sido muito utilizadas, até porque cada país tem suas peculiaridades. No Brasil, a análise de políticas públicas educacionais, embora iniciada recentemente, vem crescendo, tendo como objeto políticas federais, estaduais e municipais ou, bastante comum, políticas intergovernamentais, principalmente aquelas propostas pelo governo da União e implementadas com instâncias subnacionais. Nosso arranjo federativo é ímpar e traz alguns contornos que o fazem diferente de outros países até mesmo da América Latina, ainda mais se comparado a países europeus e norte-americanos. Desse modo, queremos tornar nítido que, ao utilizar abordagens já amplamente conhecidas e advindas de teóricos franceses e americanos, buscamos ter o cuidado, ao fazer análise da política do transporte escolar e ao utilizar essas teorias/abordagens, de situá-las no contexto local (Brasil, Rio Grande do Sul, municípios gaúchos) e fazer a relação com o contexto mundial. Na continuação deste texto, apresentamos as abordagens escolhidas (cognitiva e sequencial), e procuramos indicar como foram utilizadas no estudo da política do transporte escolar rural gaúcho.

Para a abordagem cognitiva, as políticas públicas atuam sobre um setor da sociedade visando a adaptá-lo ou a transformá-lo. Essa ação sobre a sociedade é definida a partir de visões de mundo dos atores envolvidos na constituição

das políticas. A definição dos *problemas* que merecem ser resolvidos, das soluções e das possíveis consequências passa pelas representações que os atores têm do problema, esse entendido aqui como situação social que merece intervenção do poder público. As políticas públicas, nessa abordagem, são muito mais do que processos de decisão, nos quais participam os atores; elas “são o lugar onde uma sociedade constrói sua relação com o mundo” (MULLER, 2010, p. 113).

Nesse sentido, elaborar uma política pública significa construir uma imagem da realidade na qual o Estado intervirá. Esse conjunto de imagens cognitivas, formado pela compreensão de mundo dos atores, será o *referencial* da política pública. Para cada situação, o referencial da política pública constitui um conjunto de normas prescritivas que vai construindo o sentido de uma política (*Idem*).

Na abordagem cognitiva, reconhecer o referencial em que está inserida a política pode passar por descrever o *referencial global*, o *referencial setorial* e a *Relação Global-Setorial* (RGS). O referencial global é uma representação ordenada por um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças básicas de uma sociedade. Ele geralmente ultrapassa a visão de Estado-nação. Para entender as sociedades atuais na sua complexidade, é preciso compreender os diversos elementos que compõem esse tecido social. Quando se faz a análise de uma política, é necessário - utilizando-se elementos da abordagem cognitiva - realizar essa leitura de contexto, ou seja, de referencial global, e descrever quais seriam os elementos que o compõem (*Idem*).

O referencial global traduz o contexto ideológico, os valores e as ideias relacionados ao papel do Estado na sociedade. O neoliberalismo, a governança social e o Estado de bem-estar social seriam exemplos de referenciais globais que têm se imposto mundialmente. Merrien (2008) assim fala sobre o neoliberalismo como referencial global:

Assim, já faz 30 anos, o neoliberalismo tornou-se a base ideológica de discursos e de proposições de reformas do Estado-providência e de políticas sociais no mundo. O antiestatismo e a importância conferida ao mercado constituem os temas essenciais que se traduzem, no domínio social, por recomendações de políticas de liberalização, de privatização, de focalização e de recuo do Estado-providência. O programa neoliberal é também um programa missionário (p. 321-322).²

2 Tradução feita por Nalú Farenzena (2011) do original em francês: “Ainsi, il y a maintenant trente ans, le néolibéralisme est devenu le socle idéologique des discours et des propositions de réforme de l’État-providence et des politiques sociales dans le monde. L’anti-étatisme et l’importance accordé au marché constituent les thèmes essentiels qui se traduisent dans le domaine social par des recommandations de politiques de libéralisation, de privatisation, de ciblage et de recul de l’État-providence. Le programme néolibéral est aussi un programme missionnaire.

O mesmo autor (MERRIEN, 2008), argumenta que a agenda neoliberal de reforma das políticas sociais se efetivou apenas num reduzido número de países e, além disso, sofreu mutações que alteraram sua natureza. Para ele, o referencial que tem hegemonia mais recentemente é o de governança social, em que a proteção social é estratégia de promoção de coesão social e de crescimento. O papel do Estado é reabilitado e os fracassos do mercado reconhecidos. Dessa mutação, contudo, não se deduz o retorno do Estado providência. A palavra de ordem é a governança: “A nova concepção afirma que a (boa) governança é aquela na qual o Estado se retrai, perde sua força, se torna modesto e trabalha em rede com interesses e grupos privados, na qualidade de parceiro apenas superior aos outros” (p. 317).

No Brasil, desde nosso ponto de vista, não podemos dizer que o Estado, através de suas políticas, é, na sua essência, neoliberal, ou totalmente enquadrado no paradigma da governança social. Mas também não podemos negar as evidências de muitas ações estatais neoliberais (como as privatizações) ou de governança social (como a organização gerencialista que viceja em muitos setores estatais ou as parcerias entre governos e setores não estatais na oferta de serviços públicos). Tampouco podemos negar a existência, ou persistência, de traços de um Estado de bem-estar social, pois temos regras e práticas - embora as regras superem as práticas - em áreas de políticas que buscam esse fim, como os sistemas únicos de Saúde e de Assistência Social e o sistema público de Educação Básica.

No caso brasileiro, o referencial global é híbrido, passa por uma construção de Estado nossa, em que o Estado nunca se assumiu neoliberal no sentido duro, nem se assumiu um Estado de bem-estar social puro. Sua principal característica tem sido o desenvolvimentismo - uma mescla de capitalismo, assistencialismo, gerencialismo, socialdemocracia. Oliveira (2003) fez, em julho de 2003, uma constatação, ou melhor, uma dura e sardônica crítica ao Brasil, comparando-o a um ornitorrinco: “O ornitorrinco é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão” (p. 150). Passados dez anos dessa crítica, o contexto político, social, econômico e educacional modificou-se, de forma híbrida, apresentando inúmeras incoerências. O país não tem fugido, em sentido amplo, do referencial global mundial hegemônico, mas tem dado a sua cara a ele. No referencial setorial da educação, temos políticas de gestão educacional do governo federal que visam a práticas de gestão gerencialista; ao mesmo tempo, temos políticas federais que objetivam a constituição da gestão democrática. Isso seria apenas um exemplo de hibridismo dentro do Ministério da Educação³.

Muller (2010) define que o referencial articula quatro níveis de percepção do mundo que necessitam ser diferenciados: são os valores, as normas, os algoritmos e as imagens. Buscaremos explicar cada um desses quatros níveis, conforme o autor, e exemplificar através da política do transporte escolar que foi estudada.

- Por *valores* se compreendem as representações fundamentais sobre o que é bom e o que é mau. Exemplo: o debate sobre o direito à educação *versus* o direito ao acesso escolar, o fechamento de escolas rurais *versus* o transporte escolar.

- As *normas* definem as diferenças entre o que se tem e o que se quer. Exemplo: o transporte escolar deveria ser somente intracampo, as escolas rurais devem ser mantidas e a educação rural deve ser de qualidade.

- Os *algoritmos* são as relações causais que expressam a teoria da ação. Exemplo: se não tivessem nucleado e fechado as escolas rurais, hoje não teríamos tantos problemas e gastos com o transporte escolar. Se o transporte intracampo tivesse sido priorizado, hoje teríamos maior quantidade de escolas rurais em funcionamento.

- As *imagens* são os atalhos cognitivos que dão significado imediato ao que se faz. Nem sempre as políticas têm imagens reais, geralmente são ideias, conceitos, palavras, mas no caso em estudo há imagens possíveis de serem materializadas, há uma figura pública e um tipo de veículo que foram lembrados por diversos entrevistados, e entendemos que esta seria uma imagem concreta da política. Para a política investigada, as imagens que são atalhos imediatos são: a da Kombi escolar com o desenho do lápis sendo apontado e a figura da pessoa da ex-secretária estadual de educação no ano de 1993, professora Neuza Canabarro.

Os referenciais setoriais representam os setores. Na política em estudo, a educação é que seria esse setor⁴, e cabe situar, descortinar qual é o referencial da educação, retirando elementos de contexto, que estarão ligados ao referencial global; essa relação, por sua vez, é dialética. Haverá momentos em que ocorrerão defasagens com o quadro de interpretação global, e o real será privado de sentido (MULLER, 2000).

Em síntese, os elementos de contexto na análise cognitiva são imprescindíveis para a compreensão dos referenciais. No estudo realizado, utilizamos elementos da abordagem cognitiva com o propósito de construir pontes entre o global e o local e de auxiliar na compreensão dessas construções de sentido, permeadas por subjetividades, como é o caso do modo como se compreende o poder. A propósito disso, Muller (2000) elucida:

4

O transporte escolar, nesta política, é um subsetor da educação.

A análise cognitiva das políticas não pode, pois, ser separada da dimensão do poder. Isso significa que o processo de emergência e, depois, do fortalecimento de um referencial (isto é, de uma nova visão de um problema, de um setor ou da sociedade) está muito longe de tomar a forma de um “debate de ideias” consensual. Ao contrário, este processo se caracteriza muitas vezes por formas de violência econômica, social e mesmo física. Isso se prende ao fato de que o processo de formulação e de imposição dos quadros de interpretação do mundo (os referenciais) não se faz nunca sem tocar mais ou menos brutalmente nas identidades coletivas dos atores implicados (p. 196).

Tal afirmação trouxe uma questão para a pesquisa realizada: em que medida as identidades coletivas da população do campo foram afetadas com a política de nucleação e transporte escolar?

SEGUNDA VIA DE ANÁLISE: ABORDAGEM SEQUENCIAL

Quanto à abordagem sequencial, a ideia principal é que cada política passa por diferentes etapas, sintetizadas em formulação, implementação e avaliação. Para compreender essas etapas, existem diversos conceitos e modelos teóricos. O estudo da elaboração de políticas, de sua colocação na agenda, de análise de sua implementação e de avaliação tem crescido e ganhado importância na comunidade acadêmica. Uma abordagem conhecida e utilizada durante muito tempo nos estudos de políticas é a sequencial, a qual, segundo Muller e Surel (2002), permanece como “um conjunto pertinente de meios heurísticos” (p. 26). Essa abordagem é didática e separa as políticas “em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública” (*Ibidem*). Seguindo a exposição dos autores, são seis as etapas: 1) a colocação na agenda (*agenda setting*); 2) a produção das soluções ou alternativas; 3) a decisão no sentido próprio (*policy formulation*); 4) a implementação (*implementation*); 5) a avaliação (*policy evaluation*); 6) a conclusão do programa (*program termination*).

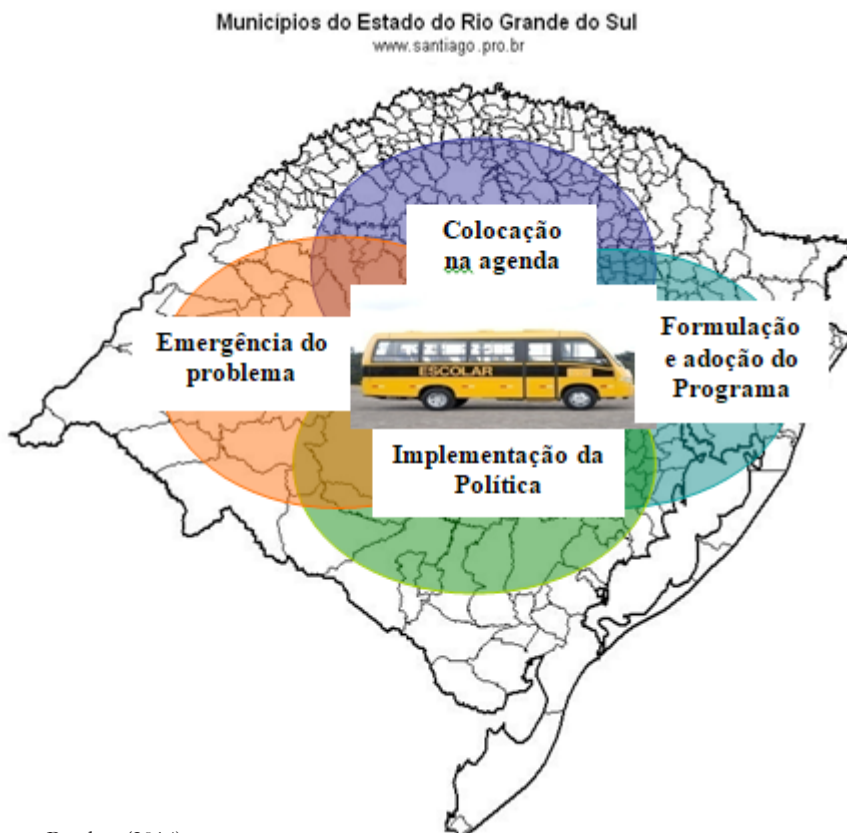
A quantidade de fases ou etapas e as denominações que a elas atribuídas podem variar conforme as interpretações dos autores. Secchi (2010) apresenta sete fases do ciclo de políticas (*policy cycle*), como também é denominada a abordagem sequencial: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Comparando as fases apresentadas por Muller e Surel (2002) com a descrição de Secchi (2010), é possível verificar que o segundo autor apresenta uma fase a mais - a identificação do problema - antes da colocação na agenda. Quanto às demais, mudam apenas denominações. Poderíamos seguir essa listagem apontando as diversas releituras e subdivisões feitas da ideia original de Charles

Jones. Entretanto, entendemos ser mais significativo reconhecer os limites e as potencialidades desse modelo teórico, tendo em vista que não pretendemos seguí-lo de forma global e linear, até porque atualmente há uma multiplicidade de abordagens que fogem a esse ponto de vista faseológico e que colaboram na compreensão das características de uma ou outra fase de forma interdependente. Com certeza, mais rico será o processo de investigação e análise se as escolhas forem enlaçadas com o objeto de pesquisa sem a preocupação de seguir um único modelo e, sim, buscando aproveitar a diversidade metodológica existente e dela retirar os subsídios que irão auxiliar na análise desse ou daquele objeto. Foi essa a opção no estudo da política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul.

Com isso, não estamos dizendo que não utilizamos algumas etapas, mas o fizemos compreendendo que as políticas nem sempre são pensadas, formuladas e implementadas seguindo necessariamente uma trajetória coerente e coesa das fases expostas, e que essas fases possivelmente se interliguem e se relacionem num processo muitas vezes disforme. Cabe destacar que, dentre os cuidados necessários, ao utilizarmos um modelo de abordagem sequencial para análise de políticas, destaca-se a importância de se perceber, e se contornar, sua linearidade ao tratar da ação pública. Sendo isso um inconveniente, essa característica pode transportar um analista não muito vigilante a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. Isso significa que muitas vezes a definição do problema pode ocorrer após a decisão, demonstrando a não sequência ou até mesmo a inexistência de algumas etapas (MULLER; SUREL, 2002).

Tendo o cuidado e a clareza de que o processo de política pública, como afirma Secchi (2010), “é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas” (p. 34), a abordagem sequencial, como já afirmado, é didática e heurística. A seguir, na Figura 2, apresentamos o desenho das fases consideradas as mais pertinentes para a realização da pesquisa sobre a política do transporte escolar no RS.

Figura 2 – Fases analisadas na política do transporte escolar no RS



Fonte: Pergher (2014)

Procuramos compendiar o que corresponde a cada etapa/fase, utilizando a compreensão de alguns autores, como Muller e Surel (2002), Souza (2005), Kingdon (2006), Capella (2005) e Secchi (2010). As etapas escolhidas e apresentadas na Figura são complementadas pela explicitação de algumas questões de pesquisa.

a) *Identificação ou emergência do problema*: quando se toma consciência de que um problema é público, ou seja, de que uma situação que ocorre na sociedade merece ser modificada mediante a intervenção do poder público. Conforme Secchi (2010), “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. *Questões norteadoras da pesquisa*: como e quando se deu a tomada de consciência no RS de que o transporte escolar era um problema? Quais são os conteúdos que circularam na sociedade gaúcha no que

concerne ao problema e à solução da responsabilidade pelo transporte escolar?

b) *Colocação na agenda*: “Como chega a hora de uma ideia?” (KINGDON, 2006, p. 219). Como já mencionado, vários têm sido os modelos teóricos que vêm auxiliando na compreensão do processo de formulação de políticas públicas. Um dos modelos utilizados é o de *Multiple Streams*, de Kingdon, o qual procura responder à seguinte questão: “por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?” (CAPELLA, 2005, p. 1). *Questões norteadoras da pesquisa*: como o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate) foi recentemente (2008) implementado no Rio Grande do Sul, a questão de pesquisa específica desta etapa diz respeito ao resgate da trajetória de *quando* e *por quê* foi colocada a temática do financiamento estadual do transporte escolar na agenda, quais atores foram fundamentais nesse debate e nessa disputa. Como foram sendo costurados os acordos de convênios entre estado e municípios? Como foi o processo de discussão e constituição do Peate? Quais atores estiveram envolvidos na constituição e na colocação dessa política na agenda? Quais foram as propostas dos atores? Quais foram os referenciais dessas propostas?

c) *Formulação e adoção do programa/política*: aqui é o momento de produzir alternativas. Após identificar o problema e colocá-lo na agenda, na pauta, é hora de juntar esforços e combinações para buscar soluções. A formulação de soluções passa pelo entendimento ou significação do problema e pelo planejamento de objetivos e estratégias. É o momento do processo decisório, o qual é complexo e pode revelar relações conflituosas entre os atores. Nessa etapa, compreendemos que produção e decisão podem ser tratadas juntas e não precisam ser separadas em etapas distintas. Assim, concordamos com Muller e Surel (2002), quando explicam que “na realidade é muito difícil isolá-la [a fase de decisão] com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional” (p. 26). Outra reflexão que faz jus à evidência dessa etapa é de que a formulação pode ser uma etapa permanente, ou seja, enquanto se implementa pode se reformular, bem como, após, avaliar. *Questões norteadoras da pesquisa*: quais foram as soluções propostas pelos municípios através de suas representações e quais foram aceitas pelo governo estadual e pela Assembleia Legislativa na produção de soluções/alternativas para a formulação da política/programa de transporte escolar no RS? Que processos decisórios foram constituídos pelos diversos atores na busca de ‘soluções’ aos problemas/impasses?

d) *Implementação da política/programa*: essa é a fase de *colocar em prática* as decisões formuladas nas etapas anteriores; é a política em ação. Segundo Souza (2005), essa etapa não tem sido muito pesquisada pelos analistas em políticas

públicas. A autora destaca a importância de analisar a implementação de políticas por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação. Em relação aos problemas de implementação de políticas, Souza enfatiza que estes “estão situados no seu desenho, nas questões organizacionais e gerenciais ou em apenas um dos principais atores que implementam a política pública, ou seja, a burocracia ou as organizações que recebem delegação do governo para implementá-la” (Souza, 2005, p. 19). Existe, segundo a autora,

Uma miríade de variáveis que também impactam a política pública e somente *estudos de caso* específicos podem identificá-la. A correta identificação dessas variáveis e da sua influência na implementação das políticas públicas é o ponto-chave para corrigir seus possíveis problemas. (*Ibidem*).

Questões norteadoras da pesquisa: que variáveis impactaram a implementação da política do transporte escolar no RS? As decisões do poder executivo estadual e da Assembleia Legislativa foram implementadas? De que modo? Como o Peate/RS tem sido colocado em prática? A política tem sofrido reformulações em sua implementação? Quais? Quais foram os motivos das reformulações?

Por fim, cabe pontuar que as etapas de *avaliação da política e conclusão ou extinção* não foram abordadas na pesquisa, tendo em vista que a política de transporte no RS, formulada através do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate), é um programa recente. Mesmo assim, destacamos abreviadamente as duas etapas. A avaliação consiste em interrogar de diferentes modos os impactos e efeitos de um programa/política através da definição de critérios, indicadores e padrões. A conclusão ou extinção do programa/política constitui a última etapa dessa sequência, e seria a morte ou extinção da mesma. Para Secchi (2010), uma política pública, após um período de maturação, se institucionaliza e ganha vida própria, o que por certo vai dificultar sua extinção. O autor exemplifica que não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo após ter sumido o problema que a originou.

Nessa incursão resumida pelas etapas/fases da abordagem sequencial e de outras abordagens, alguns fluxos pelos quais a pesquisa transitou foram salientados.

Cabe acrescentar que, no Rio Grande do Sul, o transporte escolar público é, de longa data, uma temática complexa, principalmente quando o foco é seu financiamento e sua oferta. Assim, no estudo realizado, foi reconstruída analiticamente a política estadual de transporte escolar e, por conseguinte, a constituição do Peate, programa que transfere recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem, nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da Educação Básica da rede pública estadual,

residentes no meio rural. Para tanto, foram pesquisadas, como já mencionado, a emergência do problema, a colocação da agenda, a definição de alternativas, a elaboração e a implementação da política pública do transporte/Peate, a fim de situar, em perspectiva histórica e relacional, atores, interesses, ideias e instituições que circunscreveram sua gênese e suas práticas.

PALAVRAS FINAIS.... DE CHEGADA

Por ora, compreendemos que a tarefa dessa produção, que se propôs percorrer possibilidades de ferramentas para analisar a política do transporte escolar gaúcho, chega a seu itinerário final.

Dentre as políticas públicas educacionais que visam a garantir acesso, permanência e sucesso/qualidade, destacamos o transporte escolar rural como um dos meios para que muitos brasileiros tenham garantido seu direito à educação. No Rio Grande do Sul, a opção política do governo estadual e, principalmente, dos municípios, pela não municipalização aprofundada das matrículas do Ensino Fundamental colocou a política de transporte escolar em evidência. Em que sentido ela ficou em evidência? No sentido de que ela acaba por ser uma temática que tem feito aflorar conflitos antigos de correlação de forças entre governo estadual e municípios; tem despertado disputas por recursos; tem denunciado a restrita capacidade financeira dos municípios na oferta educacional; tem traduzido a cooperação limitada no regime de colaboração entre os entes; tem apontado a função supletiva insuficiente da União e tem potencializado a construção de novas políticas, como a do Peate/RS.

REFERÊNCIAS

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Encontro Anual da Anpocs, 29, 2005, Caxambu: **Anais...**; São Paulo: Anpocs, 2005.

FARENZENA Nalú. Assistência da União na Educação Básica: referenciais de políticas de gestão em foco. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 51-67, jul./dez. 2014.

_____. Responsabilidades públicas para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 96-112, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

LEVINSKI, Eliara Zavieruka. **Política pública do ensino municipal**: gênese, construção e manifestações. Passo Fundo: digitado, 2011.

MERRIEN, François-Xavier. Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. In: GIRAUD, Olivier; WARIN, Philippe. **Politiques publiques et démocratie**. Paris: La Découverte/PACTE, 2008. p. 321-333

MULLER, Pierre. **Las políticas públicas**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2010.

_____. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Tradução feita por Marta Petrik (2012).

_____; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARADA, Eugenio Lahera. Políticas y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

PERGHER, Calinca Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul**: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 237 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Salvador: digitado, 2005.

CALINCA JORDÂNIA PERGHER é pedagoga, mestre e doutora em Educação pela UFRGS. Professora do Instituto Federal Farroupilha - Campus Alegrete e do Programa de pós-graduação PROFEPT. E-mail calincap@gmail.com

NALÚ FARENZENA é mestre e doutora em Educação, professora da Faculdade de Educação e do Programa de pós-graduação da UFRGS. E-mail: nalu.farenzena@gmail.com

Recebido em outubro de 2015

Aprovado em novembro de 2015

O acesso à educação superior na Universidade Federal da Grande Dourados: trajetória de estudantes ingressantes entre 2006-2009

*Access to higher education in the Federal University of Grande Dourados:
trajectory of incoming students between 2006-2009*

*El acceso a la educación superior en la Universidad Federal de la Grande
Dourados: trayectoria de los alumnos ingresantes entre 2006-2009*

JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR
GISELLE CRISTINA MARTINS REAL

Resumo: O objetivo do artigo é analisar os índices de evasão, de permanência prolongada e de conclusão de curso de graduação na Universidade Federal da Grande Dourados, procurando-se relacionar os dados quantitativos aos fenômenos da trajetória acadêmica em períodos de expansão da Educação Superior. A metodologia utilizada é de acompanhamento de coorte, interpretando-se os dados por meio de estatística descritiva. Os resultados mostraram aumento real, entre 2006 e 2009, na retenção de estudantes ingressantes na instituição, bem como uma diminuição dos percentuais de concluintes ao longo dos anos.

Palavras-chave: Políticas de Educação Superior; evasão; permanência prolongada; conclusão de curso.

Abstract: The aim of the article is to analyze the rates of dropout, prolonged stay and graduation in the Federal University of Grande Dourados. We seek to relate the quantitative data to the phenomena of the academic trajectory in periods of expansion of higher education. The methodology used is cohort follow-up, interpreting the data using descriptive statistics. The results showed a real increase in the prolonged stay of incoming students between 2006 and 2009 in the institution, as well as a decrease in the percentage of graduates over the years.

Keywords: higher education policies; dropout; prolonged stay; graduation.

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar las tasas de abandono, la permanencia prolongada y de conclusión de curso de graduación en la Universidad Federal de la Grande Dourados, buscando relacionar los datos cantitativos a los fenómenos de la trayectoria académica en los períodos de expansión de la educación superior. La metodología utilizada es la supervisión de cohortes, interpretando los datos mediante estadística descriptiva. Los resultados mostraron un aumento real de la retención de los estudiantes de primer año entre 2006 y 2009 en la institución, así como una disminución en el porcentaje de concluyentes a lo largo de los años.

Palabras clave: Políticas de educación superior; evasión; permanencia prolongada; finalización de curso.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é analisar os índices de evasão, de permanência prolongada e de conclusão de curso de graduação na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), procurando-se relacionar os dados quantitativos à complexidade dos fenômenos da trajetória acadêmica em períodos de expansão da Educação Superior.

Verifica-se que, nas últimas décadas, especialmente a partir de meados de 1990, um conjunto de ações favoreceu o crescimento significativo da Educação Superior no Brasil. As políticas governamentais estabelecidas contribuíram para um crescimento exponencial de matrículas nesse nível de ensino, elevando o número¹ de matrículas em aproximadamente 293,1% entre os anos de 1991 e 2013. A literatura registra esse processo como um período de transição entre um “sistema de elite” para um “sistema de massa” (GOMES; MORAES, 2012, p.180), indicando que houve expansão relevante das possibilidades de ingresso aos estudantes, sobretudo a partir da década de 2000.

Constata-se que a implementação de programas e ações específicas foi incisiva para a tentativa de consolidação da Educação Superior no país. Dentre tais ações, destacaram-se: o Programa Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil, de 2004; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), de 2007; o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), de 2010; o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (Pnaest), de 2010; o Programa Universidade para Todos (Prouni), de 2005; o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de 1999; os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), de 2008; e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de 2006. Além desses, outras políticas influenciaram a expansão do acesso, como é o caso da implementação da Lei de Cotas, Lei nº. 12.711/2012.

Neste contexto de expansão, foi criada a UFGD, a partir de desmembramento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), por meio da Lei nº 11.153, de 29/07/2005. Esse ato de criação favoreceu o atendimento de um número significativo de estudantes de vários municípios do interior do estado de Mato Grosso do Sul, configurando-se como ação relevante da reforma universitária proposta pelo governo federal, que, embora considerada como não-integralizada (CARVALHO, 2015), possibilitou a expansão das universidades federais para regiões interioranas, como é o caso da instituição em discussão.

1 Número calculado a partir dos dados das Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior, disponíveis no site www.inep.gov.br. Acesso em 22 ago. 2014. (BRASIL, 2015).

Com a sanção de sua Lei de criação, a UFGD, que já havia herdado 12 cursos de graduação da UFMS, criou no ano seguinte mais sete cursos, o que possibilitou a expansão de vagas nos processos seletivos da instituição. Ao todo, foram oferecidas 850 vagas no vestibular de 2006, 860 em 2007, 967 em 2008 e, com o advento do Reuni, mais nove cursos foram criados, sendo ofertadas 1148 vagas em 2009.

Torna-se oportuno considerar que o movimento de expansão nacional implicou repensar a questão da permanência e da formação dos estudantes. Nessa direção, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC) divulgava, ainda na década de 1990, indicadores que apontavam para uma evasão média de 50% nas universidades federais brasileiras (BRASIL, 1997). E, entre os anos de 2009 e 2011, em estudo preliminar do Grupo de Trabalho para Estudos sobre Evasão Acadêmica², divulgou uma média oscilante de 13% nas taxas de evasão em oito Instituições Federais de Educação Superior³ (Ifes) (NUNES, 2013).

A literatura, embora com registros insuficientes (SILVA, 2013), tem trazido essa temática para o debate. Em levantamento bibliográfico realizado entre Abril/2014 e Janeiro/2015, verificou-se a publicação de sete teses de doutorado, 34 dissertações de mestrado e 31 artigos sobre evasão na Educação Superior, considerando-se para essa busca alguns dos principais bancos de dados nacionais⁴. Constatou-se que estudos relacionados às causas e/ou estratégias de controle da evasão correspondem aos principais focos de pesquisa com essa temática.

O presente trabalho é um estudo de caso, em que se considerou a UFGD como campo de pesquisa, por ser uma instituição criada em meio à formulação e implementação de políticas de expansão da Educação Superior brasileira, podendo estar representando a realidade mais ampla do sistema de Educação Superior do País.

A opção de estudo de caso é por retratar o espaço local, sendo fundamentada em Azevedo (1997), pois para a autora o espaço micro deve ser visto como fator relevante para as análises de políticas educacionais, dado que o âmbito local corresponde àquele em que a política pensada em um contexto mais

2 Instituído pela Sesu/MEC por meio da Portaria nº 125, de 18 de julho de 2012.

3 É preciso esclarecer que as metodologias de cálculo utilizadas por Brasil (1997) e Nunes (2013) foram diferenciadas. Outros estudos nacionais ainda apresentam os dados de evasão nas Ifes. Em 2005, por exemplo, com metodologia própria, a taxa de evasão calculada por Silva Filho et al. (2007) foi de 11% para o conjunto de Ifes.

4 Buscaram-se os termos “evasão” e “evasão acadêmica”, recorrendo-se aos bancos de dados: Scientific Eletronic Library Online (SciELO), Grupo de Trabalho 11 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (GT11/Anped), Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (IBICT).

amplo se materializa. Em suas palavras: “Não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta pôr em ação” (p. 50).

Utilizou-se a metodologia de acompanhamento de coorte, identificada neste trabalho, também, como trajetória escolar, analisando-se individualmente a situação acadêmica dos estudantes. Assim, não foi utilizada qualquer expressão matemática usual para a obtenção das taxas de evasão, permanência prolongada e conclusão. A obtenção dessas taxas se deu a partir da contagem dos estudantes enquadrados nessas situações e a posterior conversão dos números obtidos em porcentagens, as quais serão explicitadas ao longo das seções e interpretadas com o uso de estatística descritiva.

Importa ressaltar que o parâmetro metodológico para obtenção de dados para este artigo é diferente do procedimento utilizado por outros pesquisadores citados (NUNES, 2013; SILVA FILHO et al., 2007). Portanto, ficam inviabilizadas eventuais comparações, uma vez que os números aqui registrados não se referem a taxas anuais de evasão, mas de percentuais que envolvem todo o período necessário para a integralização do curso por estudantes de turmas específicas.

Identificaram-se três grupos distintos de alunos, tendo como parâmetro os ingressantes por vestibular entre os anos de 2006 e 2009 e sua situação no primeiro semestre de 2015. Foram segregados os estudantes evadidos⁵, os concluintes e, por fim, aqueles que ainda se encontravam matriculados no mesmo curso de ingresso, sendo denominados permanentes prolongados ou retidos⁶.

A problemática de pesquisa que se pretende responder ao final do artigo fica explicitada com a seguinte questão: como se comportam os processos de evasão, de permanência prolongada e conclusão de curso de graduação na UFGD, diante de um período de forte expansão da Educação Superior brasileira?

O corpo teórico para a análise dos dados é composto por autores que estudam a temática das políticas educacionais (SILVA; VELOSO, 2013; AZEVEDO, 1997; GOMES; MORAES, 2012) e outros que lidaram com estudos voltados para a compreensão de fenômenos da trajetória escolar (OLIVEIRA et al., 2004; TINTO, 1975).

O artigo está dividido em duas seções. Na primeira delas explicita-se o panorama geral da evasão, da permanência prolongada e da conclusão de curso na

5 Consideraram-se como evadidos os estudantes desistentes, excluídos pela instituição, excluídos por solicitação própria, jubilados ou movidos para outro curso na mesma IES. Não foram incluídos nas análises os alunos transferidos ou permutados para outra IES, bem como os estudantes falecidos. Estes, são mencionados ao longo da exposição de dados como “outras situações”.

6 Os dados utilizados na pesquisa foram fornecidos pela Pró-Reitoria de Ensino de Graduação da UFGD.

UFGD. A segunda seção apresenta algumas particularidades desses fenômenos, analisados por categorias sendo essas: colégio de conhecimento da Capes (Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar; Humanidades; Ciências da Vida), modalidade (licenciatura bacharelado) e turno de funcionamento do curso, com o intuito de se compreenderem padrões de comportamento dos processos em estudo.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

Considera-se que o movimento de expansão ocorrido no país apresentou influências no âmbito institucional em que, embora com elevações importantes no número de vagas ofertadas desde sua criação, a UFGD explicitou algumas contradições no que se refere ao percurso dos estudantes ingressantes na instituição.

Em termos numéricos, os processos de evasão, de permanência prolongada e de conclusão de curso apresentaram, neste estudo, comportamentos diferenciados mas, ao mesmo tempo, com uma estreita relação entre eles.

Conforme série histórica apresentada a seguir (Tabela 1), as questões da permanência estudantil, assim como da formação acadêmica, trazem à tona preocupações relevantes, uma vez que as taxas de evasão na instituição apresentaram-se expressivas entre as turmas ingressantes nos anos de 2006 a 2009.

Tabela 1 – Panorama da conclusão, da permanência prolongada e da evasão na UFGD para as turmas ingressantes entre os anos de 2006 a 2009

Ano	Nº de ingressantes	Conclusão		Permanência Prolongada		Evasão		Outras situações	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2006	807	452	56,0	10	1,2	330	40,9	15	1,9
2007	860	471	54,8	30	3,5	344	40,0	15	1,7
2008	989	462	46,7	82	8,3	430	43,5	15	1,5
2009	1157	495	42,8	173	15,0	467	40,4	22	1,9
Total	3813	1880		295		1571		67	

⁷Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Observa-se uma ampliação de 43,4% no número de vagas ofertadas entre os anos de 2006 e 2009, sendo esse um dos resultados proporcionados pelo movimento de expansão do acesso à Educação Superior brasileira das últimas décadas.

Entretanto, mesmo com esse aumento relevante do número de estudantes que adentraram a UFGD, os percentuais de evasão apresentaram-se expressivos, especialmente se considerado que quase metade dos alunos que ingressou não concluiu o curso.

Para Lobo (2012), é preciso colocar em pauta essa situação, uma vez que toda vez que um aluno evade do curso de ingresso, mesmo que a vaga seja ocupada por outros processos, houve uma perda, a qual precisa ser analisada com o intuito de se entender o processo e se evitarem novos abandonos.

Outra constatação importante que se pode extrair da Tabela 1 refere-se ao percentual de conclusão nos cursos da UFGD, verificando-se que houve diminuição ao longo dos anos pesquisados. Em 2006, pouco mais da metade (56%) dos alunos obtiveram a formação pretendida. Em 2009, este número caiu para 42,8%.

No entanto, é importante observar que esta diminuição de concluintes foi acompanhada por elevação do número de alunos em permanência prolongada. De 1,2% verificados em 2006, o número de alunos ainda com vínculo ativo com a instituição subiu para 15% em 2009. Com isso, somando-se os percentuais de

7 Não foram incluídos nas análises os alunos que realizaram transferência ou permuta para o mesmo curso em outra IES e os falecidos, denominados ao longo do trabalho como “outras situações”.

conclusão, permanência prolongada e outras situações, observa-se que o resultado mantém-se pouco oscilante, o que explicita que a diminuição do número de concluintes se dá mais em função da permanência prolongada do que da evasão.

Nessa direção, verifica-se proximidade nas diferenças percentuais obtidas entre a queda do número de alunos concluintes entre 2006 e 2009 (13,2%) e o aumento dos permanentes prolongados no mesmo período (13,8%). Este resultado, associado à taxa pouco oscilante da evasão, permite inferir que o processo de retenção apresentou-se de modo ascendente ao longo dos anos.

Essa inferência se torna mais clara ao se analisarem os dados de forma diferenciada, conforme a tabela 2, em que se procurou detalhar os percentuais de alunos que concluíram o curso no seu tempo mínimo de integralização – “tempo ideal” estabelecido pela instituição para sua formação - e as taxas de estudantes que o concluíram em maior tempo.

Tabela 2 – Panorama da permanência prolongada e conclusão nos cursos de graduação da UFGD para os estudantes ingressantes nos anos de 2006 a 2009

	Total de concluintes	Concluintes no tempo ideal	Concluintes em maior tempo	Alunos em permanência prolongada
Anos	%	%	%	%
2006	56,0	38,7	15,7	1,2
2007	54,8	34,5	19,4	3,5
2008	46,7	30,0	15,7	8,3
2009	42,8	27,4	14,5	15,0

⁸**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Levando-se em consideração que os percentuais de evasão para o conjunto de cursos variaram entre 40% e 43,5% (Tabela 1), com pouca variação nos anos pesquisados, reforça-se a tese de que os números constantes na Tabela 2 apontam para um aumento real do processo de retenção no âmbito da UFGD, uma vez que a diminuição do total de alunos concluintes e dos concluintes no tempo ideal foi acompanhada pelo aumento do número de alunos em permanência prolongada.

Esse fato pode ser ratificado quando se analisa o somatório de alunos concluintes em maior tempo e de alunos com vínculo ativo no curso, o qual pode

8 Destaca-se que, além dos concluintes em tempo ideal e em maior tempo, também há os casos de alunos que concluíram o curso antes do tempo mínimo de integralização, podendo se tratar de alunos com aproveitamento de estudos. Os percentuais referentes a estes alunos não foram incluídos na tabela, visto que não são alvo da investigação proposta.

estar representando de modo aproximado à evolução do processo de retenção na UFGD. Obtém-se a soma de 16,9% em 2006, 22,9% em 2007, 24% em 2008 e 29,5% em 2009.

Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que pode estar ocorrendo, ainda, uma combinação entre os processos de retenção e de evasão, configurando-se como mais um agravante na trajetória acadêmica, uma vez que é aceitável que parte dos alunos evadidos possa ter sido alvo do processo de retenção quando do vínculo com a IES.

A tabela 3 apresenta as médias obtidas para a evasão, a permanência prolongada e a conclusão por curso de graduação da UFGD no período de estudo.

Tabela 03: Médias de evasão, permanência prolongada e de conclusão nos cursos⁹ de graduação da UFGD para os estudantes ingressantes nos anos de 2006 a 2009

CURSOS	EVASÃO	PERMANÊNCIA PROLONGADA	CONCLUSÃO
Medicina	2,5	1,5	94,5
Agronomia	19,4	11,4	68,2
Pedagogia	23	1,5	74,5
Direito	26,3	2,6	67,8
Psicologia	26,7	1,7	70
Engenharia de Energia	28,3	39,6	30,2
Engenharia de Produção	30,3	21,3	44,5
Biotecnologia	30,4	1,8	67,9
Letras - Português/ Literatura	30,7	2,3	67
Ciências Biológicas – Bacharelado	33	0	61,8
Ciências Biológicas	36,1	8,2	54,1
Nutrição	37,3	11,9	39
Relações Internacionais	38,2	10,9	45,5
Artes Cênicas	40,7	13	46,3
Gestão Ambiental	41,9	5,6	52,5
Ciências Biológicas – Licenciatura	42,8	2,1	53
Administração	44,4	14,5	38,1

⁹ Cumpre informar que houve reformulação de alguns cursos entre os anos pesquisados. Assim, alguns deles sofreram alterações de modalidade e/ou habilitação e foram incluídos individualmente na tabela.

Tabela 03: Médias de evasão, permanência prolongada e de conclusão nos cursos de graduação da UFGD para os estudantes ingressantes nos anos de 2006 a 2009

CURSOS	EVASÃO	PERMANÊNCIA PROLONGADA	CONCLUSÃO
Economia	47,9	33,3	16,7
História	44,7	3,5	51,4
Ciências Contábeis	46,7	10,7	38,9
Educação Física	46,9	12,2	38,8
Ciências Sociais	47,2	1,2	48,6
Química	47,6	3,8	43,8
Letras - Português/Inglês	47,9	0	49,7
Engenharia de Alimentos	48	6,9	45,2
Zootecnia	51,3	4,6	42,4
Engenharia Agrícola	52	30	16
Geografia – Licenciatura	53,5	2,4	43,3
Geografia	52,8	22,5	25
Letras	57,5	4,1	38,4
Geografia – Bacharelado	59,8	3,3	34,6
Sistemas de Informação	68,7	7,6	22,7
Matemática	70,3	4,7	24

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Verifica-se certa variação em relação aos números individuais obtidos, o que se relaciona às especificidades de cada curso. Os cursos com maiores médias de evasão no período descrito foram Sistemas de Informação (68,7%) e Matemática (70,3%). Por outro lado, aqueles com maiores percentuais de permanência prolongada foram Engenharia de Energia (39,6%) e Economia (33,3%). Se analisados os maiores percentuais de conclusão, verifica-se que estão na ponta os cursos de Medicina (94,5%) e Pedagogia (74,5%).

Desses números citados, pode-se perceber, de início, que aqueles com maiores médias de evasão e retenção possuem em suas estruturas curriculares uma quantidade expressiva de disciplinas próprias das ciências exatas, o que pode ser um fator explicativo importante para o desempenho acadêmico e a ocorrência dos fenômenos da evasão e da retenção.

Ao mesmo tempo, é preciso esclarecer que um conjunto complexo de fatores atua como intervenientes na trajetória acadêmica. Entre esses destacam-

se: a modalidade (licenciatura ou bacharelado), o período de oferta, a atratividade da carreira, o perfil socioeconômico dos estudantes, dentre outros¹⁰.

Os dados referentes à conclusão de curso mostram a complexidade inerente à trajetória acadêmica, visto que o curso de Pedagogia, por exemplo, que corresponde a uma área de pouco prestígio social, com atendimento a estudantes de baixo perfil socioeconômico (SOUZA; REAL, 2014), apresentou a segunda maior média de conclusão (74,5%). A lógica, neste caso, seria a obtenção de altos índices de evasão, o que não foi observado, se comparadas as médias de evasão de Pedagogia e dos demais cursos analisados. Infere-se que para o curso de Pedagogia a explicação da evasão transcende os aspectos socioeconômicos, passando a englobar outros fatores explicativos como a empregabilidade¹¹.

Desse modo, pode-se dizer que cada curso de graduação apresenta particularidades no comportamento dos fenômenos em discussão. Como se trata de um processo complexo, é preciso, ao menos, analisar algumas das interfaces que envolvem os fenômenos da trajetória escolar, buscando identificar possíveis tendências em variáveis diferenciadas. Tal procedimento pode contribuir para o aprimoramento das pesquisas que vêm sendo realizadas com a temática.

PARTICULARIDADES DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NA UFGD E ALGUNS FATORES EXPLICATIVOS PARA A EVASÃO, A PERMANÊNCIA PROLONGADA E A CONCLUSÃO DE CURSOS

Com o intuito de verificar a interferência de alguns fatores na ocorrência dos processos de evasão, permanência prolongada e conclusão de curso, foi realizada análise dos dados gerais encontrados com a utilização de algumas categorias, as quais forneceram pistas importantes de como se comportam os fenômenos estudados na instituição de pesquisa. Abordaram-se os dados por colégio de conhecimento da Capes, por modalidade e por período de funcionamento do curso, por se considerar que se trata de variáveis relevantes para a análise.

Acredita-se que os dados analisados desse modo podem retratar uma realidade mais ampla, a qual se associa aos aspectos institucionais do conjunto

10 Considerando o limite deste texto, não se tratou dos dimensionamentos das influências de cada fator apontado. Para maior aprofundamento sobre a temática ver: Tinto (1975).

11 Nesse sentido ver: Alves; Pinto (2011).

de Ifes, que têm implementado ações similares em seus cursos, embora essas similaridades possam não ser preponderantes para a ocorrência dos fenômenos em discussão.

Quando agrupados os cursos da UFGD em Colégios do Conhecimento, de acordo com classificação da Capes, constata-se certa polarização em relação ao Colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar, que detêm a maior média de evasão para o período considerado, e o Colégio de Ciências da Vida, para o qual a média foi menor.

Gráfico 1 – Percentuais médios de evasão nos cursos de graduação por Colégio de Conhecimento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa.

Se contrastados esses dados com os dados individuais dos cursos, observa-se que os cursos de Medicina e Agronomia, que apresentaram as menores taxas de evasão, impulsionam os percentuais menos acentuados do Colégio de Ciências da Vida. Por outro lado, os cursos de Matemática e Sistemas de Informação, que mostraram as maiores taxas de evasão, também contribuem de modo significativo para o resultado expresso no Colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar.

Quando verificados os percentuais de permanência prolongada por Colégio do conhecimento, obtém-se o resultado expresso no Gráfico 2.

Gráfico 02 - Percentuais médios de permanência prolongada nos cursos de graduação por Colégio do conhecimento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Assim como para a evasão, verifica-se que o colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar também correspondeu àquele com maiores taxas de permanência prolongada no período estudado.

No contexto da década de 1990, a literatura já registrava as dificuldades em possibilitar a permanência dos alunos em cursos que possuem cargas horárias elevadas de disciplinas que fazem uso de matemática, apontando-se, assim, a relação existente entre esse aspecto e as taxas de evasão e retenção desses cursos (BRAGA; MIRANDA-PINTO; CARDEAL, 1997).

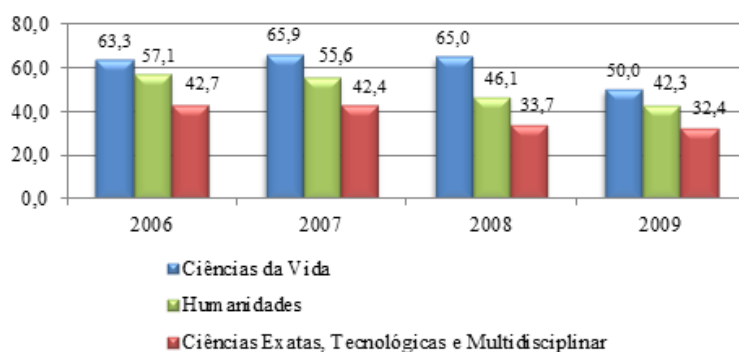
Por outro lado, não se pode perder de vista que a dificuldade no aprendizado de disciplinas exatas por estudantes nos dias atuais pode ser decorrente de um contexto histórico, em que, tradicionalmente, o ensino humanista se sobressaiu com maiores ênfases em relação ao de disciplinas ligadas à matemática, conforme indicam Chervel e Compère (1999). Para esses autores, na história da educação ocidental as humanidades erigiram-se em um alicerce sólido, tornando-se tradição, em detrimento ao ensino das ciências exatas, havendo, inclusive, resquícios em preconcebê-las como de difícil entendimento.

Desse modo, os resultados obtidos no presente artigo para esse grupo do conhecimento não se encontram dissociados de uma realidade mais ampla, dado que, tradicionalmente, os cursos de exatas vêm apresentando percentuais de evasão superiores a outros cursos do contexto brasileiro (SILVA FILHO *et al.*, 2007).

Quando feita a análise dos percentuais de conclusão por Colégio de conhecimento, observa-se que o conjunto de cursos classificados como Ciências

da Vida apresentam maiores percentuais durante todo o período analisado, seguido pelo Colégio de Humanidades e, por último, o de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar.

Gráfico 03 – Percentuais médios de conclusão nos cursos de graduação por Colégio do conhecimento. UFGD/2006-2009



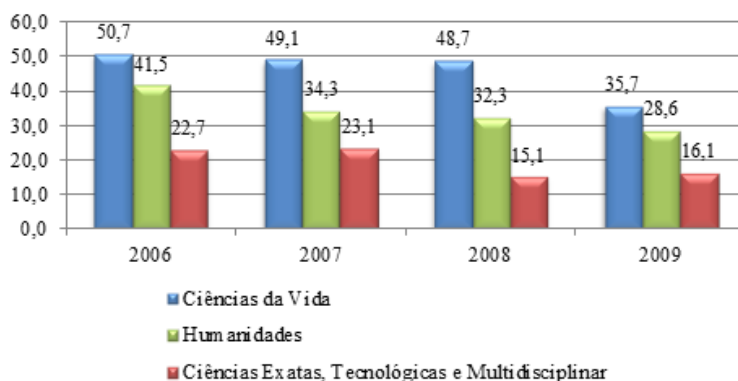
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Constata-se que o percentual de conclusão vem diminuindo em todos os anos para os colégios de Humanidades e de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar. Para o de Ciências da Vida, houve diminuição significativa entre 2008 e 2009.

Os números visualizados em 2009 revelam-se menores em todos os grupos, o que pode ser justificado, em parte, pelo fato de ser o período mais recente analisado, em que parcela dos alunos ingressantes no ano ainda está com vínculo ativo com a instituição, estando em permanência prolongada.

Entretanto, em verificação mais precisa, constata-se que a diminuição significativa em 2009 no grupo de Ciências da Vida revela que alguns cursos dessa área passaram a apresentar maiores percentuais de retenção, dado que a evasão não aumentou neste período e, além disso, a conclusão no tempo mínimo de integralização do curso diminuiu no mesmo período. Nessa direção, tal constatação também é válida para os demais grupos.

Gráfico 4 – Percentuais médios de conclusão nos cursos de graduação no tempo mínimo de integralização por Colégio do Conhecimento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Visualiza-se a mesma tendência, em relação ao Gráfico 3, com o Colégio de Ciências da Vida apresentando maiores percentuais de conclusão no tempo mínimo de integralização, seguidos pelas Humanidades e Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar.

Visto que o campo científico do curso de graduação apresentou relação com a permanência do estudante na instituição, é preciso considerar que o despreparo acadêmico do aluno que chega à universidade, sobretudo em disciplinas que fazem uso da matemática, pode estar responsabilizando em certa medida seu insucesso¹².

Seria preciso repensar o papel da instituição no acolhimento do estudante e, mesmo, a necessidade da definição de políticas públicas voltadas para o atendimento estudantil, para que o aluno consiga acompanhar o curso em que escolheu ingressar. Algumas providências, como a oferta de disciplinas de nivelamento antes da oferta de disciplinas de cálculo e afins e o investimento em aperfeiçoamento da didática dos professores (OLIVEIRA et al., 2004), bem como a manutenção e o fortalecimento de programas de monitoria no âmbito da universidade, poderiam influenciar positivamente na trajetória escolar dos estudantes de graduação.

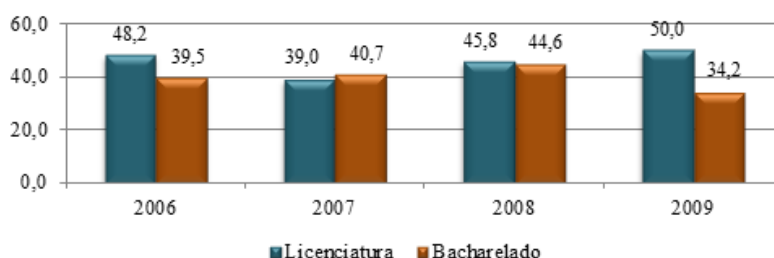
12

Nesse sentido, ver Almeida (2006).

No entanto, considera-se que não apenas a área vinculada interfere nessa trajetória, mas também outros fatores. A questão do reconhecimento da profissão é um deles. De modo geral, partiu-se da premissa de que aqueles cursos de mais baixo prestígio possuem taxas mais elevadas de evasão.

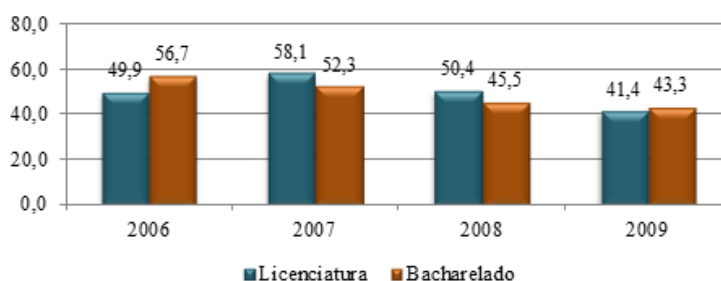
Como exemplificação e com o intuito de fundamentar essa argumentação, procurou-se analisar as taxas de evasão, de permanência prolongada e de conclusão entre os cursos de bacharelado e licenciatura.

Gráfico 5 – Percentuais médios de evasão nos cursos de graduação por modalidade. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Gráfico 6 – Percentuais de conclusão nos cursos de graduação por modalidade. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Foram encontrados valores oscilantes para a evasão e para a conclusão do curso ao longo dos anos pesquisados, o que leva a crer que, após o ingresso do aluno no curso, a modalidade escolhida pode ser fator de peso pouco elevado

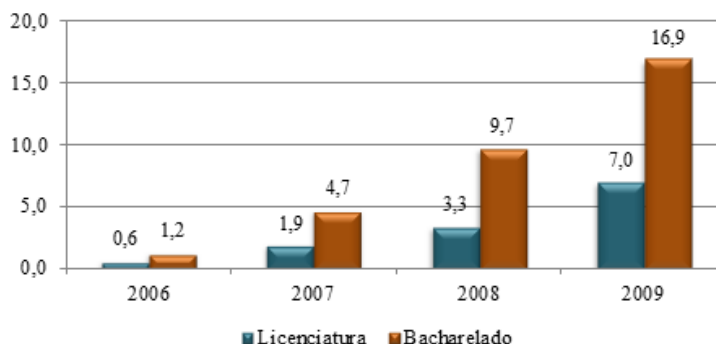
para a decisão do estudante em concluí-lo, embora a relação licenciatura versus bacharelado se encontre articulada à questão do prestígio social das profissões (BUENO, 1993; ADACHI, 2009; MUZZI, 2015).

Porém, é preciso esclarecer que, no ano de 2009, a média de evasão na licenciatura (50%) e no bacharelado (34,2%) apresentou uma diferença mais expressiva em relação aos anos anteriores. Para a conclusão de curso, se feita a média geral de todo o intervalo de tempo pesquisado, obtém-se 49,45% de conclusão para os bacharelados e de 49,95% para as licenciaturas.

Nesse sentido, as oportunidades ampliadas de emprego para profissionais formados para a docência na Educação Básica pode estar contribuindo para a conclusão de curso na universidade investigada, alcançando determinado equilíbrio de percentuais quando se compara à formação nos bacharelados.

Por outro lado, é preciso levar em conta a relação existente entre os dados de evasão, de conclusão e de permanência prolongada.

Gráfico 7 – Percentuais médios de permanência prolongada nos cursos de graduação por modalidade. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Constata-se que, em média, o conjunto de cursos de Bacharelado apresenta maiores percentuais de permanência prolongada em todos os anos pesquisados, complementando os dados anteriormente expostos. Para os ingressantes em 2009, por exemplo, 43,3% (Gráfico 6) concluíram o curso, porém, 16,9% (Gráfico 7) ainda possuem chances de obter a formação. Por outro lado, para os ingressantes nas licenciaturas em 2009, 41,4% (Gráfico 6) concluíram o curso e apenas 7% (Gráfico 7) ainda possuem condições de concluir o curso. Para esse mesmo ano, a diferença de evasão entre licenciatura e bacharelado ultrapassou os 15% (Gráfico 5), com o bacharelado evadindo menos.

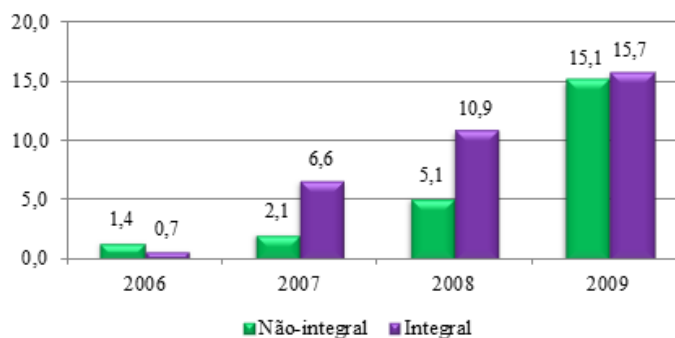
Desse modo, mesmo que os dados expressos nos gráficos 5 e 6 mostrem, à primeira vista, oscilações pouco expressivas, é preciso notar que os dados de permanência prolongada são relevantes para a análise e possibilitam um delineamento mais detalhado dos fenômenos da trajetória escolar.

Assim, pode-se dizer, de modo geral, que os ingressantes nos cursos de bacharelado evadem menos e permanecem mais tempo na instituição, quando comparados aos alunos de licenciatura. Infere-se a esse respeito que os cursos de bacharelado têm como característica a presença de estudantes com melhor perfil socioeconômico, e, portanto, com mais condições de permanecer e concluir o curso, mesmo em período superior ao tempo ideal previsto para a sua integralização.

Esse fator ainda pode ser associado ao fato de que um número razoável de cursos de bacharelado é ofertado em tempo integral. Constatou-se que, para este período o número de permanentes prolongados também foi mais elevado, inferindo-se que existe, ainda, uma relação entre o período de oferta do curso e os processos em discussão. Portanto, há nexos explicativos entre a permanência estudantil, a modalidade de bacharelado e a oferta em tempo integral.

Se retratada a permanência prolongada entre os cursos integrais e não-integrais, obtém-se o resultado exposto no gráfico 08.

Gráfico 8 – Percentuais médios de permanência prolongada nos cursos de graduação por turno de funcionamento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

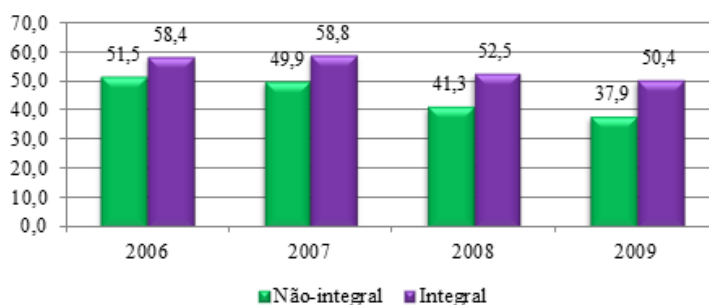
Com diferenças maiores de percentuais entre os anos de 2007 e 2008, pode-se dizer que, de forma geral, os cursos ofertados em período integral correspondem àqueles de maiores percentuais de permanência prolongada.

Esse resultado, associado aos apresentados anteriormente para a permanência prolongada, permite expor um possível padrão para a ocorrência do

processo de retenção na UFGD. Observa-se que cursos de período integral, do Colégio de Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar que conferem grau de bacharel são aqueles que retêm em maior medida os acadêmicos na instituição.

No que se refere à conclusão de curso por período de oferta, o gráfico 9 expõe os resultados encontrados:

Gráfico 9 – Percentuais médios de conclusão nos cursos de graduação por turno de funcionamento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

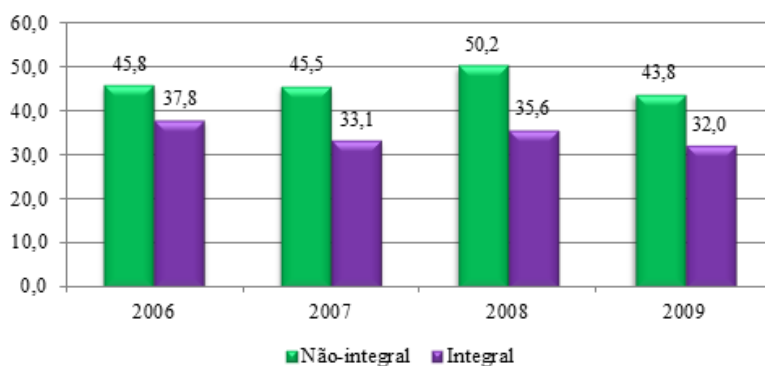
Observa-se que, embora retenham em maior medida os estudantes, os cursos integrais apresentam maior taxa de conclusão.

Esse resultado pode estar associado a fatores sociais, dado que os cursos ofertados em período integral correspondem, de forma geral, àqueles que representam carreiras profissionais mais atrativas e de melhor remuneração¹³, o que pode estar influenciando a decisão do estudante de concluir ou abandonar o curso, mesmo que fique retido por mais tempo na instituição.

Desse modo, a evasão entre os cursos integrais e não-integrais também está articulada e, ao mesmo tempo, contraposta a este resultado, conforme se visualiza no gráfico 10.

13 Cumpre expor que esses cursos correspondem àqueles com maior concorrência no vestibular, o que pode estar resultando no ingresso de estudantes de perfil socioeconômico diferenciado.

Gráfico 10 – Percentuais médios de evasão nos cursos de graduação por turno de funcionamento. UFGD/2006-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados na pesquisa

Verifica-se que os cursos não-integrais apresentaram maiores médias de evasão em todos os anos de estudo¹⁴. De modo geral, pode-se dizer que os cursos ofertados apenas em um período, especialmente no noturno, normalmente são aqueles voltados para o estudante trabalhador, cujo perfil socioeconômico pode estar representando importante fator para a análise dos fenômenos da trajetória acadêmica e precisariam ser investigados em possíveis desdobramentos desta pesquisa.

De modo geral, com embasamento na literatura (OLIVEIRA, et al., 2004; TINTO, 1975), é possível argumentar que diante das primeiras dificuldades encontradas no início do curso, ou mesmo da falta de integração ao curso e/ou à instituição, a evasão corresponde a uma decisão relevante para os estudantes.

Em outra análise, constatou-se que mais da metade dos alunos que evadem dos cursos na UFGD, o fazem nos dois primeiros períodos, fato que traz para reflexão o papel da universidade no acolhimento a esses acadêmicos, o que também remete, inclusive, ao período anterior ao ingresso. Entretanto, mesmo com uma concentração maior de evasão logo no início, verificou-se que há alunos evadindo, também, nos períodos finais do curso.

Em análise individual do curso de Matemática, o qual apresentou a maior média geral de evasão no período estudado (Tabela 3), verificou-se que

¹⁴ Cumprе ressaltar que, com exceção de Matemática e Ciências Sociais, os cursos não-integrais da instituição eram ofertados no período noturno entre 2006 e 2009.

aproximadamente 20% dos estudantes que ingressaram na instituição entre 2006 e 2009 evadiu após o quarto ano de curso. Esse dado corrobora a tese de que a retenção também corresponde a um dos fatores que engendra a evasão.

Nessa direção, outro achado relevante no decorrer da pesquisa referiu-se à verificação de que, dentre os alunos evadidos na UFGD entre 2006 e 2009, 21% foram matriculados em outros cursos na mesma instituição, antes ou após o período aqui analisado, o que mostra que a inadaptação em um primeiro curso de ingresso os leva a realizar novas tentativas.

Entretanto, o ponto que mais chama a atenção em relação a esses sujeitos é que o percentual de evasão configurou-se também como uma taxa elevada. Do total de alunos matriculados em outro curso após a primeira evasão analisada, 23% foram diplomados no novo curso, 30% ainda se encontravam matriculados no primeiro semestre de 2015 e 43% evadiram mais uma vez¹⁵.

Esses fatos permitem a observar que há fatores intervenientes no processo de evasão que implicam questões internas e externas às instituições, bem como fatores intrínsecos ao próprio estudante. Nesse sentido, Tinto (1975) explica que caberia às IES procurar meios de integrar o estudante ao contexto universitário, o que minimizaria efeitos negativos da trajetória acadêmica.

Diante do atual contexto de expansão, em que as possibilidades de se cursar uma graduação têm sido ampliadas de modo acentuado, a mobilidade de estudantes entre cursos e instituições pode referir-se a um fenômeno tendencial. Trata-se do aluno buscando as melhores opções que lhe permitam identificar suas potencialidades.

Entretanto, considera-se que esse processo não elimina as responsabilidades institucionais, que deveriam ser ampliadas diante desse cenário, uma vez que a implementação de ações, sobretudo nos primeiros períodos de curso, poderiam minimizar as elevadas taxas de evasão e contribuir para a efetivação do acesso à Educação Superior enquanto um processo de ingresso-permanência-formação qualificada¹⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com análises amplas, o artigo permitiu fazer algumas inferências em relação a questões importantes que tratam da trajetória acadêmica de estudantes de graduação na UFGD.

15 4% corresponde a situações não investigadas nesta pesquisa.

16 Nesse sentido, ver Silva e Veloso (2013).

Mesmo com um processo de expansão estendendo-se em todo o País, no âmbito institucional, os números aqui registrados desvelam que esse movimento se apresentou com certa complexidade. Os imbróglios que envolvem a permanência estudantil têm-se configurado como um percalço para a garantia de um acesso à Educação Superior entendido como ingresso, permanência e conclusão de curso (SILVA; VELOSO, 2013).

Observa-se que a política nacional tem buscado minorar esses fatores por meio da realização de programas de assistência estudantil, sendo essa a ação mais presente e historicamente apontada como medida de controle da evasão. No entanto, observa-se que apesar da implementação em andamento de programas voltados para a permanência estudantil, as taxas de evasão se mantêm elevadas, decorrentes, inclusive, de fatores apontados ao longo do trabalho, dentre os quais aspectos internos à IES, como: (não) didática docente, falta de políticas de integração discente, questões curriculares, falta de infraestrutura adequada ao funcionamento do curso, carência de pessoal técnico e docente, dentre outros, e, ainda, outros aspectos externos à IES, como: baixa atratividade da carreira, remuneração baixa, empregabilidade, despreparo dos estudantes, baixo capital cultural decorrente dos fatores econômicos, entre outros. É preciso considerar, ainda aspectos intrínsecos aos estudantes.

Embora o conjunto de cursos da UFGD tenha apresentado taxas de evasão de pequenas oscilações, fixando-se em torno de 40%, observou-se que a retenção corresponde a um fenômeno em ascensão na universidade pesquisada. Assim, a combinação de ambos os processos se trata de um agravante na trajetória acadêmica.

No que se refere às taxas de conclusão, embora o número de estudantes que concluíram o curso de ingresso se tenha mantido expressivo em alguns cursos, os dados gerais registrados estiveram em decréscimo com o passar dos anos.

De modo geral, os cursos pertencentes ao Colégio de Ciências da Vida e os ofertados em período integral corresponderam aos de maiores percentuais de conclusão. Esses dados se articulam aos de permanência prolongada, na medida em que a diminuição das taxas de conclusão foi acompanhada de aumento do número de estudantes retidos na instituição para além do tempo considerado ideal para o término.

Se consideradas as metas estabelecidas pelas políticas nacionais, expressas no Reuni e no PNE, que estabelecem a elevação gradual das taxas de aprovação até atingir os 90%, pode-se dizer que os resultados obtidos na presente pesquisa apontam que o movimento de expansão da Educação Superior brasileira é bastante complexo. A média em torno de 50% de conclusão, decrescente com o passar dos anos, corroboram essa afirmação.

A análise se aprofunda quando se verifica que a UFGD participou dos principais programas de acesso e permanência criados pelo governo federal nas últimas décadas e os resultados acadêmicos alcançados por essa instituição contradizem as definições da própria política em implementação.

Os meandros do acesso à Educação Superior explicitam que há necessidade da combinação de políticas universais e focalizadoras, de forma a atender ao conjunto dos fatores intervenientes no fenômeno da evasão, tanto sociais quanto institucionais e individuais.

Assim, o conhecimento da realidade local e das especificidades dos cursos de graduação ofertados precisa corresponder a fatores norteadores para o processo de implementação de políticas pensadas para o âmbito nacional.

Essas premissas poderiam contribuir para potencializar o êxito na trajetória acadêmica, visto que a evasão e a permanência prolongada têm caracterizado um processo contraditório em relação aos objetivos previstos nacionalmente para a Educação Superior, em que se espera que o aluno ingresse, permaneça no sistema satisfatoriamente e, por fim, conclua o curso.

REFERÊNCIAS

ADACHI, Ana Amélia Chaves Teixeira. **Evasão e evadidos nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ALMEIDA, Cíntia Soares. **Dificuldades de aprendizagem em Matemática e a percepção dos professores em relação a fatores associados ao insucesso nesta área**. 2006. Disponível em: <<http://www.ucb.br/sites/100/103/tcc/12006/cinthiasoaresdealmeida.pdf>>. Acesso em 1º jun 2015.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606 - 639, maio-ago. 2011.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. 75 p.

BRAGA, Mauro Mendes; MIRANDA-PINTO, Clotilde Otilia Barbosa; CARDEAL, Zenilda de Lourdes. Perfil sócio-econômico dos alunos, repetência e evasão no curso de Química da UFMG. **Química Nova**, Belo Horizonte, 20(4), p. 438-444, 1997.

BRASIL. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=30/08/2012>>. Acesso em 06 jun. 2015.

_____. Portaria Normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de Educação Superior públicas estaduais - PNAEST. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2010b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=36&data=29/12/2010>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jul. 2010a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=20/07/2010>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=30/12/2008>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=25/04/2007>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jun. 2006. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=09/06/2006>>. Acesso em 06 jun. 2015.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=14/01/2005>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 1999. Disponível em :<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=98&data=28/05/1999>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

_____. **Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas**. Brasília: ANDIFES/ABRUEM/SESu/MEC, 1997. 152 p.

BUENO, José Lino Oliveira. A evasão de alunos. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 5, p. 9-16, ago. 1993.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. A política pública de expansão para a Educação Superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 51-76, jan./mar. 2015.

CHERVEL, André; COMPÈRE, Marie-Madeleine. As humanidades no ensino. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 149-170, jul./dez. 1999.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação Superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.

LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. In: HORTA, C. E. R. (Org. e Coord.). **Evasão no ensino superior brasileiro**. Brasília: ABMES Cadernos, 2012. p. 9-58.

MUZZI, Luiza. **Baixa procura e evasão acendem alerta em licenciaturas na UFMG**. 2015. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/cidades/baixa-procura-e-evas%C3%A3o-acendem-alerta-em-licenciaturas-na-ufmg-1.1040448>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

NUNES, Raul Ceretta. Panorama Geral da Evasão e Retenção no Ensino Superior no Brasil (IFES). In: **Encontro Nacional de Pró-Reitores de Graduação**, 27, 2013, Recife. Paineis... Recife: FORGRAD, 2013. Disponível em: <<http://www.forgrad.com.br/apresentacoes/dia1/2013%20-%20Painel%20Forgrad%20Agosto%20-%20Evasao.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. et al. **Acompanhamento da trajetória escolar dos alunos da Universidade de São Paulo ingressantes de 1995 a 1998**. São Paulo: CEPPE-FEUSP, 2004, 142p.

SILVA, Glauco Peres. Análise de evasão o ensino superior: uma proposta de diagnóstico de seus determinantes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 18, n. 2, p. 311-333, jul. 2013.

SILVA, Maria das Graças Martins; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Acesso nas políticas de Educação Superior: dimensões e indicadores em questão. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 727-747, nov. 2013.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo et al. A evasão no Ensino Superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 641-659, set./dez. 2007.

SOUZA, Mary Ane; REAL, Giselle Cristina Martins. O ingressante ao curso de Pedagogia da UFGD: análise exploratória de convergências para a educação básica. **Quaestio**, Sorocaba, v. 16, p. 199-223, maio 2014.

TINTO, Vincent. Dropout from higher education: a theoretical synthesis of recent research. **Review of Educational Research**, Washington, v. 45, n. 1, p. 89-125, Winter, 1975.

JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR possui Mestrado em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados, Especialização em Metodologia do Ensino Superior (2011) e Educação a Distância (2012), pelo Centro Universitário da Grande Dourados, graduação em Ciências Biológicas (Licenciatura) pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2007). Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e Professor Formador e Conteudista na Faculdade de Educação a Distância da mesma instituição. E-mail: josejunior_ss@yahoo.com.br

GISELLE CRISTINA MARTINS REAL possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1988), graduação em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (1989), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2000) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo - USP (2007). Realizou, em 2011, estágio de pós-doutoramento na USP. Atualmente é professora associada da Universidade Federal da Grande Dourados, atuando na graduação e na pós-graduação stricto sensu. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente com os temas avaliação e educação superior. E-mail: gcreal@terra.com.br

Recebido em fevereiro de 2017

Aprovado em abril de 2017

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.