

ISSN eletrônica 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.3 • p. 677 - 891 • set./dez. 2018



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

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 Aguerrondo (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

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.

**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

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 Informação em Língua para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
Science Library Index (Austrália)
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

Ana Lúcia Felix dos Santos – UFPE, Andréa Barbosa Gouveia – UFPR, Ângelo Ricardo de Souza – UFPR, Carina Elisabeth Maciel – UFMS, Carlos Roberto Massao Hayashi – UFSCar, Carlos Cardoso Silva – UFG, Cleiton de Oliveira – UNIMEP, Dalva Eterna Gonçalves Rosa – UFG, Daniela da Costa Britto Pereira Lima – UFG, Danielle Xabregas Pamplona Nogueira – UnB, Edilene da Rocha Guimarães – IFPE, Elisângela Scaff – UFGD, Giselle Cristina Martins Real – UFGD, Inalda Maria dos Santos – UFAL, João Ferreira de Oliveira – UFG, Juliana Guimarães Faria – UFG, Leda Scheibe – UFSC, Lúcia Maria de Assis – UFG, Luciana Ponce Bellido Giraldo – UFG, Luciana Rosa Marques – UFPE, Luiz de Sousa Junior – UFPB, Maria Celi Chaves Vasconcelos – UERJ, Maria das Graças Nóbrega Bollmann – Unisul, Maria Dinéia Espíndola Fernandes – UFMS, Maria do Socorro Valois Alves – UFRPE, Maria Estela Dal Pai Franco – UFRGS, Miguel Henrique Russo – Unicid, Miriam Fábila Alves – UFG, Mirza Seabra Toschi – UFG, Nalú Farenzana – UFRGS, Nancy Nonato de Lima Alves – UFG, Nelson Cardoso do Amaral – UFG, Roberto da Silva – USP, Rosilda Arruda – UFBA, Sebastião de Souza Lemes – Unesp, Suely Ferreira – UFG, Vera Lucia Jacob Chaves – UFPA, 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 CATA-
LOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)**

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2018 - V.34, n.3 (set./dez. 2018).

Quadrimestral.
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.

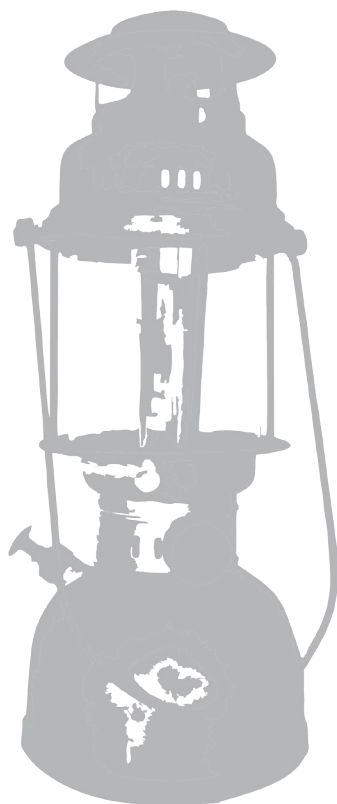
CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.3 • p. 677 - 891 • set./dez. 2018



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 reencher 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 Ricardo 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 Dilméia Espíndola 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-Coordenador, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	André Rodrigues Guimarães, Coordenador, Amapá
Natália de Souza Duarte, Vice-Diretora, Distrito Federal	Ilma de Andrade Barleta, Vice-Coordenadora, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Angela Maria Gonçalves de Oliveira, Coordenadora, Amazonas
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Neylanne Aracelli de Almeida Pimenta, Vice-Coordenadora, Amazonas
Marilda de Oliveira Costa, Coordenadora, Mato Grosso	Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Diretora, Pará
Nádia Cuiabano Kunze, Vice-Coordenadora, Mato Grosso	Maria Auxiliadora Maués de Lima Araújo, Vice-Diretora, Pará
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	Antônio Carlos Maciel, Coordenador, Rondônia
Vilma Miranda de Brito, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	Cláudia Justus Tórres Pereira, Vice-Coordenador, Rondônia

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Javan Sami Araújo Santos, Coordenador, Alagoas	Caroline Falco Fernandes Valpassos, Diretora, Espírito Santo
Salatiel Braga Trajano Júnior, Vice-Coordenador, Alagoas	Itamar Mendes da Silva, Vice-Diretor, Espírito Santo
Emília Peixoto Vieira, Diretora, Bahia	Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Antônia Almeida Silva, Vice-Diretora, Bahia	Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Coordenadora, Ceará	Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Virna Carmo Camarão, Vice-Coordenadora, Ceará	Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Francisca das Chagas da Silva Lima, Coordenadora, Maranhão	Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Gisele Ferreira Amaral de Miranda Azevedo, Vice-Coordenadora, Maranhão	Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Vice-Diretora, São Paulo

Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba

Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	Região Sul
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	Elton Luiz Nardi, Vice-Presidente
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	Adriana Dragone Silveira, Diretora, Paraná
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Coordenador, Piauí	Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Luís Carlos Sales, Vice-Coordenador, Piauí	Juca Gil, Diretor, Rio Grande do Sul
Rute Regis de Oliveira da Silva, Diretora, Rio Grande do Norte	Elena Maria Biling Mello, Vice-Diretora, Rio Grande do Sul
Luciane Terra dos Santos Garcia, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	Marilda Paschoal Schneider, Diretora, Santa Catarina
Rosilene Lagares, Diretora, Tocantins	Marcos Edgar Bassi, Vice-Diretor, Santa Catarina
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Tocantins	

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente	Conselho Fiscal
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre	Janete Maria Lins de Azevedo
	Miriam Fábila Alves
	Romualdo Luiz Portela de Oliveira

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

EDITORIAL

O campo das políticas educacionais brasileiras em compasso de espera: o que virá	683
--	-----

ARTIGOS

Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos	689
Consortium of education of Barcelona: evidence of shared management of educational services via public consortia	
<i>Consortio de educación de Barcelona: evidencias de gestión compartida de servicios educativos vía consorcios públicos</i>	
THAMARA CAROLINE STRELEC, VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA E RAQUEL GALLEGU CALDERON	
A qualidade da educação superior em contexto emergente: uma aproximação na perspectiva da produção acadêmica recente (2007 – 2017)	711
The quality of higher education in an emerging context: an approximation in the perspective of recent academic production (2007 – 2017)	
<i>La calidad de la educación superior en contexto emergente: una aproximación en la perspectiva de la producción académica reciente (2007 – 2017)</i>	
JULIAN SILVEIRA DIOGO DE ÁVILA FONTOURA E BERENICE CORSETTI	
Artes de governo, anarqueologia e assinaturas na geração de modelos analíticos no campo da Administração educacional	727
Arts of government, anarcheology and signatures in the generation of analytical models in the field of Educational Administration	
<i>Artes de gobierno, anarqueología y firmas en la generación de modelos analíticos en el campo de la Administración educativa</i>	
ALEXANDRE SIMÃO FREITAS	
Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015)	749
Profile of academic production on democratic management of public schools in theses and dissertations on education (1996-2015)	
<i>Contornos de la producción académica sobre gestión democrática de la enseñanza pública en tesis y disertaciones del área de la educación (1996-2015)</i>	
ELTON LUIZ NARDI E PAULA FERNANDA SILVEIRA BOIAGO	

Fatores motivacionais e contribuições das mobilidades internacionais de estudantes de uma instituição federal do Rio Grande do Sul

775

Motivational factors and contributions of international mobilities of students from a federal institution of Rio Grande do Sul

Factores motivacionales y contribuciones de las movilidades internacionales de estudiantes de una institución federal de Rio Grande do Sul

ANA PAULA PERLIN, GABRIELA ROSSATO, FRANCIES DIEGO MOTKE, CLANDIA MAFFINI GOMES E JORDANA MARQUES KNEIPP

O processo de implantação do PROEJA na cultura escolar da educação profissional

795

The process of PROEJA'S implementation in the school culture of professional education

Proceso de implantación de PROEJA en la cultura escolar de la educación profesional

VALDINEI MARCOLLA

Os tensionamentos no ensino sob o regime do capitalismo acadêmico na nova economia: o caso das universidades comunitárias regionais

815

The tensions in teaching under the academic capitalism regime in the new economy: the case of regional community universities

Las tensiones en la enseñanza bajo el régimen del capitalismo académico en la nueva economía: el caso de las universidades comunitarias regionales

CRISTINA FIOREZE

Política de Assistência Educacional e a Taxa de Sucesso da Graduação das Universidades Públicas Federais

837

Educational Assistance Policy and the Success Rate of Graduation of the Federal Public Universities

Política de Asistencia Educativa y la Tasa de Éxito de la Graduación de las Universidades Públicas Federales

CRISTIANE APARECIDA DA SILVA, FABRICIA SILVA DA ROSA, ERNESTO FERNANDO RODRIGUES VICENTE E MARCIELE ANZILAGO

Vencimentos dos professores das redes municipais das mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná

865

Salary of teachers of the municipal networks of the Southeastern and Central-Eastern mesoregions of Paraná

Vencimientos de los profesores de las redes municipales de las mesorregiones Sudeste y Centro Oriental de Paraná

MICHELLE FERNANDES LIMA, GISELE MASSON E ARTUR LOURIVAL DA FONSECA MACHADO

O campo das políticas educacionais brasileiras em compasso de espera: o que virá?

Apresentamos a nossos leitores mais um número da RBPAE em um contexto que vem demandando de todos nós, estudiosos das políticas públicas educacionais, um grande esforço para assimilação e compreensão do momento político eleitoral que o país vivencia neste final de 2018. Passadas as eleições presidenciais e já conhecido o novo presidente da República para os próximos quatro anos, o país assiste ao que, no jargão político, denomina-se “transição de governos”.

Dentre os muitos aspectos desta transição destacamos a composição da nova equipe de ministros, que tem na figura do economista Paulo Guedes, fundador de um banco e de alguns fundos de investimentos, um “importante” ministro, a quem foi delegada a tarefa de montar a equipe econômica no novo governo. De matriz ultra direitista, o principal critério de escolha das pessoas é que sejam alinhados com o ideário neoliberal, adeptos do Estado mínimo e da privatização de empresas e serviços públicos.

Mantém-se, portanto, a agenda construída pelo governo de Temer e acirram-se, ainda mais, as (contra) reformas iniciadas em 2016. As primeiras ações indicam que será mantida a EC 95/2016, que congela as despesas primárias do poder executivo até 2036; pautarão a reforma da previdência e, sinalizam para a possibilidade de reduzirem ainda mais os direitos dos trabalhadores. Em reiteradas vezes, o presidente eleito tem-se mostrado avesso às políticas sociais para redução da pobreza e da desigualdade, de inclusão das minorias sociais, e já deixou claro que não está sensível aos problemas climáticos globais.

No âmbito das políticas educacionais, o horizonte não se mostra diferente, tendo na figura de Ricardo Vélez Rodrigues, colombiano naturalizado brasileiro, indicado como ministro da educação, sem registro de nenhuma experiência na gestão de políticas públicas educacionais. Esse fato poderá incrementar ainda mais as ações de terceirização da gestão na Educação Básica, seguidas de políticas que flexibilizam e precarizam os contratos de trabalhos dos profissionais da educação, já legalizados pela reforma trabalhista em 2017. Além disso, expressou em diversos textos escritos anteriormente disseminados na mídia após a indicação de seu nome para o MEC, seus posicionamentos a favor do projeto “escola sem

partido”, contrários à discussão sobre gênero nas escolas e que vê na educação o “fantasma” da ideologização na formação e atuação dos professores, nas provas do ENEM, etc.

É nesse cenário de incertezas e desafios para a manutenção das conquistas sociais e educacionais no Brasil, que reiteramos nossa perspectiva crítica em defesa do Estado democrático de direito que se responsabilize pela cobertura social das populações mais pobres e vulneráveis, dos trabalhadores e trabalhadoras e de todos os cidadãos, inclusive aqueles privados de liberdade, de modo a garantir o cumprimento pleno da Constituição Federal de 1988 para todos os brasileiros e brasileiras, o que inclui a oferta de uma educação pública de qualidade social, gratuita, laica e capaz de contribuir para a promoção da justiça social.

A RBPAE tem expressado e registrado a sua posição em relação aos eventos políticos que desencadearam uma vigorosa onda conservadora no Brasil, em especial a partir dos movimentos de junho de 2013, já analisados neste espaço da revista em números anteriores. Trata-se, entretanto, de um complexo fenômeno social e político a ser ainda examinado em profundidade. Esperamos que venham muitos estudos e pesquisas que possam contribuir tanto para a compreensão como para a sugestão de ações que possam contribuir para a superação dessa onda, tão comprovadamente cruel para a maioria da população brasileira. Dados da ONG britânica Oxfam¹, especializada em estudos sobre as disparidades sociais no planeta e divulgados em novembro de 2018, mostram que após o golpe de 2016 e durante o governo Temer, a extrema pobreza no Brasil cresceu de 13,3 para 15 milhões de pessoas, o que representa 7,2% da população. O relatório mostra ainda que a mortalidade infantil voltou a crescer pela primeira vez desde 1990 e, em 2016, registrou um aumento de 4,9% em relação a 2015. Os dados também mostram aumento das desigualdades de renda entre negros e brancos e entre homens e mulheres.

É nesse contexto que apresentamos, neste número, artigos que abordam temáticas diversificadas como: gestão compartilhada via consórcios públicos, levantamentos bibliográficos de temáticas específicas e que refletem o escopo deste periódico, relação das teorias administrativas no campo da educação, mobilidade estudantil internacional, implementação de Programa de desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, a Nova Gestão Pública, o caso de universidades regionais comunitárias, planos de carreira e tabelas salariais docentes e política de assistência educacional.

1 Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/cada-vez-mais-desigual/vamos-falar-sobre-desigualdade>, acesso em 09 dez 2018.

Iniciamos a apresentação das publicações desse número com o artigo “Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos”, de Thamara Caroline Strelec, Valeriano Mendes Ferreira Costa e Raquel Gallego Calderon, cujo objetivo é compreender o modelo de gestão dos Consórcios de educação de Barcelona e identificar seus resultados e desafios. O artigo reflete um tipo específico de acordo governamental para lidar com esforço coletivo na gestão de serviços públicos, demonstrando peculiaridades dessa ação em Barcelona.

Em seguida, Julian Silveira Diogo de Ávila Fontoura e Berenice Corsetti apresentam no estudo “A qualidade da educação superior em contexto emergente: uma aproximação na perspectiva da produção acadêmica recente (2007-2017)” a produção do conhecimento sobre a temática em questão por meio de levantamento das teses e dissertações publicadas e disponibilizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT).

Alexandre Simão Freitas, por meio do trabalho “Artes de governo, anarqueologia e assinaturas na geração de modelos analíticos no campo da Administração educacional”, apresenta estudo teórico sobre a *governamentalidade* política estatal (grifo do autor), tendo como base autores como Foucault e Agamben, motivado pela escassez de estudos dos fundamentos ontológicos das teorias administrativas no campo educacional.

O artigo intitulado “Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015)”, de Elton Luiz Nardi e Paula Fernanda Silveira Boiago, trata das características dos trabalhos sobre *gestão democrática do ensino público na Educação Básica* (grifo dos autores) no período de 1996 a 2015 publicadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, apresentando tendências da produção na área.

Ana Paula Perlin et al. destacam no trabalho “Fatores motivacionais e contribuições das mobilidades internacionais de estudantes de uma instituição federal do Rio Grande do Sul” as motivações e contribuições dessa mobilidade, com destaque para a identificação dos fatores condicionantes, se por realização pessoal ou por objetivos profissionais. Para isso, perpassam por referencial teórico que trata da mobilidade acadêmica internacional e apresentam os dados coletados na instituição participante.

“O processo de implantação do Proeja na cultura escolar da educação profissional”, de Valdinei Marcolla, por meio de pesquisa documental e de campo, tem por objetivo refletir sobre o processo de implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade

de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) em uma instituição federal do Rio Grande do Sul. Visa à compreensão da constituição do curso, integração curricular e relações com a cultura escolar.

O artigo “Os tensionamentos no ensino sob o regime do capitalismo acadêmico na nova economia: o caso das universidades comunitárias regionais”, de Cristina Fioreze, possui como objetivo analisar as perspectivas e valores que orientam as universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, demonstrando suas tendências num contexto de tensionamento mercantil.

O trabalho de Cristiane Aparecida da Silva et al. intitulado “Política de Assistência Educacional e a Taxa de Sucesso da Graduação das Universidades Públicas Federais” analisa a eficiência das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucesso das universidades públicas federais.

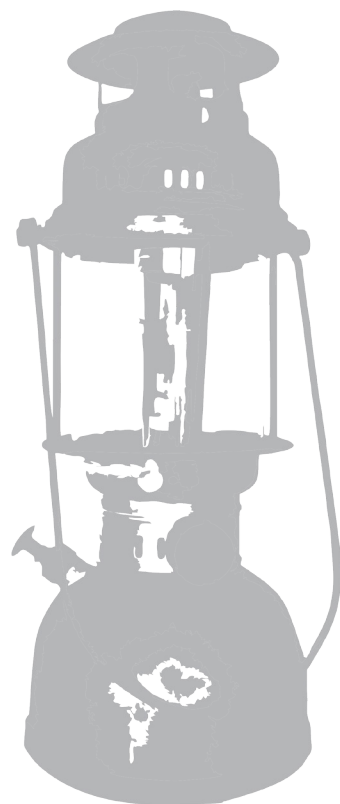
O estudo que fecha este número, de Michelle Fernandes Lima, Gisele Masson e Artur Lourival da Fonseca Machado, possui como título “Vencimentos dos professores das redes municipais das mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná”. Trata da análise de diferenças salariais de professores da rede municipal de 35 municípios e das leis desses municípios sobre planos de carreira e tabelas salariais

Desejamos uma ótima leitura!

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Artigos





Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos¹

Consortium of education of Barcelona: evidence of shared management of educational services via public consortia
Consortio de educación de Barcelona: evidencias de gestión compartida de servicios educativos vía consorcios públicos

THAMARA CAROLINE STRELEC
VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA
RAQUEL GALLEGO CALDERON

Resumo: Partindo da inexistência no Brasil de consórcios públicos exclusivamente de educação nos termos da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), este artigo toma como referência o *Consórcio de Educación de Barcelona*, experiência única na Espanha de gestão compartilhada de redes públicas de ensino entre governos, com o objetivo de compreender seu modelo de gestão e identificar seus resultados e desafios. Por meio de um estudo de caso, constataram-se limitações para a implementação de programas e desafios oriundos das preferências e herança dos governos, embora o consórcio tenha permitido a superação de problemas na cobertura da rede de atendimento e de sobreposições na gestão.

Palavras-chave: Cooperação intergovernamental, Consórcios Públicos, Consórcio de Educação, Políticas Públicas Educacionais.

Abstract: Based on the lack of public consortiums under the Public Consortia Law (Law nº 11.107/2005) exclusively of education in Brazil, this article takes as reference the Barcelona Education Consortium, a unique experience in Spain of shared management of public education networks between governments, with the objective of understanding its management model and identifying its results and challenges. Through a case study, limitations were found for the implementation of programs and challenges arising from the preferences and inheritance of the governments, although it allowed the overcoming of problems in the coverage of the service network and overlaps in the management.

Keywords: Intergovernmental cooperation, Public Consortia, Education Consortium, Public Educational Policies.

1 Este artigo foi elaborado durante o estágio doutoral realizado pela primeira autora no *l'Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universidad Autònoma de Barcelona*, sob orientação da Prof.^a Dra. Raquel Gallego Calderon e do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa. Apresenta parcialmente os resultados do projeto “Cooperação intergovernamental para a prestação de serviços educacionais: um estudo do Consórcio de Educação de Barcelona”, realizado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2015/25354-5. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/CAPES.

Resumen: Partiendo de la inexistencia en Brasil de consorcios públicos exclusivamente de educación, bajo la Ley de Consórcios Públicos (Ley nº 11.107/2005), este artículo toma como referencia el Consorcio de Educación de Barcelona, experiencia única en España de gestión compartida de redes públicas de enseñanza entre gobiernos, con el objetivo de comprender su modelo de gestión e identificar sus resultados y desafíos. Por medio de un estudio de caso, se constataron limitaciones para la implementación de programas y desafíos oriundos de las preferencias y de la herencia de los gobiernos, aunque el consorcio haya permitido la superación de problemas en la cobertura de la red de atendimento y de sobreposiciones en la gestión.

Palabras clave: Cooperación intergubernamental, Consorcios Públicos, Consorcio de Educación, Políticas Públicas Educativas.

INTRODUÇÃO

No campo da administração pública, o estabelecimento ascendente de soluções intergovernamentais com viés cooperativo tem implicado a crescente elaboração de estudos sobre formas de cooperação intergovernamental adotadas nos países, tais como os casos brasileiro (ABRUCIO, 2012; CALDAS, 2007; STRELEC, 2016; 2017), suíço e canadense (BOLLEYER, 2009), estadunidense (FEIOCK, 2013; WILSON; GAMKHAR, 2011) e europeu (HULST; MONFORT, 2007).

Os consórcios públicos, comumente intermunicipais ou interlocais, são um tipo específico de acordo governamental para lidar com políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política (CARNEIRO; DILL, 2012).

No Brasil, principalmente em função da política de saúde e da Lei 11.107/2005, que regulamentou o funcionamento de consórcios públicos, estima-se a existência de pelo menos 700 consórcios (STRELEC, 2017) e, embora a legislação seja flexível, consórcios públicos têm atuado sobremaneira em políticas de saúde, meio ambiente, infraestrutura e desenvolvimento.

A esse respeito, consórcios públicos têm lançado mão de estruturas de governança para o desenvolvimento de ações educacionais como Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Núcleos Técnicos ou Colegiados; contudo, consórcios exclusivos para a gestão de políticas educacionais não se evidenciam

na realidade brasileira² (STRELEC, 2017), colocando dúvidas sob os ombros de pesquisadores e formuladores de políticas a respeito de sua operabilidade na educação, dos potenciais ganhos de escala na aquisição dos insumos escolares e qualidade na oferta desse serviço e, ainda, como os ganhos constatados em consórcios nas demais áreas se aplicariam ao contexto educacional (ARAÚJO, 2012; GANZELI; OLIVEIRA, 2013; ABICALIL, 2013).

Além disso, na esteira das discussões em âmbito nacional sobre regime de colaboração e de potenciais mecanismos de gestão que o colocariam em prática, há um esforço no âmbito do governo federal, comunidade científica e movimentos organizados por entidades fundacionais em compreender as potencialidades de consórcios e outros mecanismos de cooperação para a melhoria dos serviços educacionais e promoção da articulação entre as redes de ensino (MOVIMENTO COLABORA, 2017).

Assim como no Brasil e em muitos países, na Espanha, os governos locais recorrem a consórcios para promover articulação intergovernamental. Contudo, enquanto no Brasil não há referência de consórcios públicos estabelecidos nos termos da Lei de Consórcios Públicos exclusivos ao desenvolvimento de políticas educacionais, na Espanha, país no qual os consórcios se desenvolveram com ênfase na década de 90 (PRATES, 2010), está em funcionamento desde 2002 uma experiência única de consorciamento nesses moldes, o Consórcio de Educação de Barcelona, constituído entre o governo da Comunidade Autônoma da Catalunha (*Generalitat* da Catalunha) e do município de Barcelona (*Ayuntamiento* de Barcelona), com o objetivo comum de “[...] avançar para a gestão integrada da educação da cidade, sob os princípios de proximidade e eficiência, para melhorar os níveis de excelência e equidade [...]. O Consórcio é portanto interlocutor único para atender as necessidades dos centros educacionais e das famílias da cidade” (CONSORCI D’EDUCACIÓ DE BARCELONA, 2009, p.1)³.

Essa singularidade e, especialmente, o fato de o Consórcio de Barcelona se dedicar ao planejamento e à gestão de redes de ensino a partir da gestão compartilhada entre níveis de governo distintos suscita as perguntas: qual o

2 Considera-se nesta afirmação, a inexistência de experiências que configurem a criação de uma terceira personalidade jurídica, denominada consórcio público, com caráter jurídico de direito público, estabelecida entre municípios, estados ou União por meio de procedimentos legais previstos na lei e que explicitem exclusivamente objetivos voltados à promoção de iniciativas voltadas à educação. Embora o termo consórcio tenha sido adotado anteriormente à lei a que este artigo faz referência, como é o caso de consórcios de universidades ou consórcios de municípios, os dispositivos empregados para a formalização de parcerias entre as instituições do setor público - dentre elas as universidades - são os convênios (SOUZA, 2013), ou, no caso de parcerias de municípios, o estabelecimento de associações civis de direito privado (STRELEC, 2011).

3 [...] d’avançar cap a una gestió integrada de l’educació de la ciutat, sota els principis de proximitat i eficàcia, per millorar-ne els nivells d’excel·lència i d’equitat.[...]. El Consorci és, doncs, l’interlocutor únic per atendre les necessitats dels centres educatius i les famílies de la ciutat (tradução nossa).

desenho organizacional e os mecanismos de gestão adotados para integrar a gestão da política dos dois níveis de governo? Quais os resultados e desafios da gestão compartilhada a partir do consórcio?

Norteando-se por estes questionamentos, este artigo objetiva compreender o funcionamento do Consórcio de Educação de Barcelona e identificar seus principais resultados e desafios no exercício compartilhado das competências em matéria educacional. Em se tratando de uma experiência única, ainda sem registro nas bases de dados *Scielo*, Portal Capes Periódicos e Educ@ da Fundação Carlos Chagas, trata-se de uma referência analítica de elevada importância por seu ineditismo e potencial de responder a questões oriundas do contexto brasileiro, guardadas as diferenças político-institucionais entre os dois países.

Em termos metodológicos, este artigo resulta de um estudo de caso que envolveu um conjunto de instrumentos de coleta de dados: revisão bibliográfica, análise documental e de publicações da entidade, revisão do ordenamento jurídico que embasou sua formação e, ainda, entrevistas com gestores e representantes do Conselho de Direção de ambos níveis de governo, coleta de dados, fundamental para o acesso a documentos, e compreensão dos aspectos político-institucionais que perpassam a entidade⁴.

Para a apresentação dos resultados, este artigo está composto de cinco seções, além desta introdução. A primeira, apresenta os antecedentes histórico-institucionais que culminaram na criação do Consórcio de Educação de Barcelona, para na segunda seção, ser apresentada a estrutura de governança e gestão adotada pela entidade. Na terceira, são apresentados os resultados da análise dos balanços e processos decisórios que perpassam a gestão financeira e orçamentária do CEB para na quarta seção descrever as principais mudanças promovidas pelo consórcio com a gestão compartilhada. Finalmente, nas considerações finais, este artigo responde aos questionamentos levantados nesta introdução, apresentando uma análise do conjunto de informações obtidas com o estudo.

4 Foram entrevistados: Berta Argany Moya, gestora responsável pelo gabinete da Gerência; Manel BLASCO, ex-gerente responsável pela implantação da entidade; Miguel Angel Essombra, *Comissionat d'Educació* e representante do *Ayuntamiento* de Barcelona no consórcio; Maria Jesús Mier Albert, Secretária Geral do Departamento de Ensino da *Generalitat* da Catalunha e Presidente do Conselho de Direção; Ignasi Fernández, responsável pela Direção de Recursos e Pere Masó Anglada, representante da área de serviços de Educação e Território.

ANTECEDENTES E CONSTITUIÇÃO

O Estado Autônomico espanhol é um sistema de governo com um desenho peculiar, composto por uma unidade central de governo - Governo Central - e vinte e sete Comunidades Autônomas (CCAA), organismos que dispõem de um ordenamento jurídico distinto, que define as condições nas quais as políticas públicas serão executadas (GARRIDO, 2007). Esse modelo favoreceu a criação de diferentes entidades de cooperação, sendo as principais as *mancomunidades*, áreas metropolitanas e consórcios administrativos, estes últimos estabelecidos por acordos voluntários entre autoridades locais, Comunidades Autônomas e Estado, e com menor frequência, entidades privadas sem fins lucrativos (HULST; MONFORT, 2007).

Especificamente no caso da Comunidade Autônoma da Catalunha (CAC), o município de Barcelona, sua capital, obteve em 1998, por intermédio da Carta Municipal de Barcelona (CMB)⁵ autonomia e competências em um conjunto de políticas públicas. Esta condição envolveu intenso processo de diálogo com as forças políticas dos níveis autonômico e central em torno da resolução de como competências até então exclusivas da CAC seriam “transferidas” ao município de Barcelona sem implicar prejuízo para o governo autonômico no processo de definição e implementação das políticas públicas.

Esse processo culminou na conformação de consórcios inspirados nos consórcios administrativos, denominados consórcios públicos legais, que apresentam a particularidade de não se tratarem de um arranjo oriundo exclusivamente da vontade de colaborar dos governos, mas também, de uma determinação legal para a criação e efetivação de um modelo compartilhado de competências em diversas áreas. Desse modo, foram constituídos pela CMB consórcios de Habitação, Serviços Sociais e Educação, inaugurando um novo modelo de distribuição de competências entre níveis de governos que até então figuravam uma relação hierarquizada no mesmo território (STRELEC, 2016).

Portanto, o Consórcio de Educação de Barcelona (CEB) é um dos consórcios legais formalizados entre os níveis de governo atuantes no território que compreende os dez distritos que constituem o município de Barcelona - *Generalitat da Catalunya* e o *Ayuntamiento de Barcelona*, o mesmo que tem como finalidade cogestionar os serviços educacionais até então desempenhados de maneira separada entre as duas instâncias de governo (BLASCO, 2002).

Embora sua constituição tenha sido aprovada em 1998, a aprovação de seu estatuto ocorreu em 2002. Entretanto, a implantação institucional iniciou-se em 2005, até sua efetivação em 2009 como entidade gestora única dos centros educativos, processo que envolveu, sobretudo, a delegação de competências dos serviços educativos dos dois organismos de governo ao CEB.

Até a criação do CEB, o *Ayuntamiento* de Barcelona era responsável pela cessão de terrenos para a construção de escolas, pelos Conselhos Escolares e acompanhamento dos serviços educacionais executados pela CAC, responsável pela gestão das escolas que integram a oferta de educação pública primária e secundária (BLASCO, 2002), e de forma complementar, o governo municipal de Barcelona contava com uma rede própria na cidade, composta por escolas de ensino infantil (escolas *bressol*), música, ensino complementar, além de programas e um Instituto Municipal de Educação.

A atuação de dois governos no mesmo território implicava duplicidade de esforços e descoordenação, além de concorrência entre as administrações, em função das duas redes (autônoma e municipal); portanto, o objetivo principal da criação do CEB foi melhorar a gestão educacional e aproximá-la dos cidadãos, por intermédio de uma estratégia de corresponsabilidade (BLASCO, 2002).

No que se refere à gestão, o CEB assumiu a responsabilidade de promover mudanças que evidenciassem os aspectos locais. Nesse cenário, o município de Barcelona, uma vez dotado de autonomia e autoridade para o exercício de competências, foi inserido em decisões nas quais cumpria papel auxiliar. A este respeito, Argany, gestora responsável pelo gabinete da Gerência do CEB, destacou que “quem tem mais a ganhar com o consórcio é o município. Porque quem tem a competência da educação é o governo autônomo”. Complementar a essa percepção, coexiste a visão otimista da gestão compartilhada:

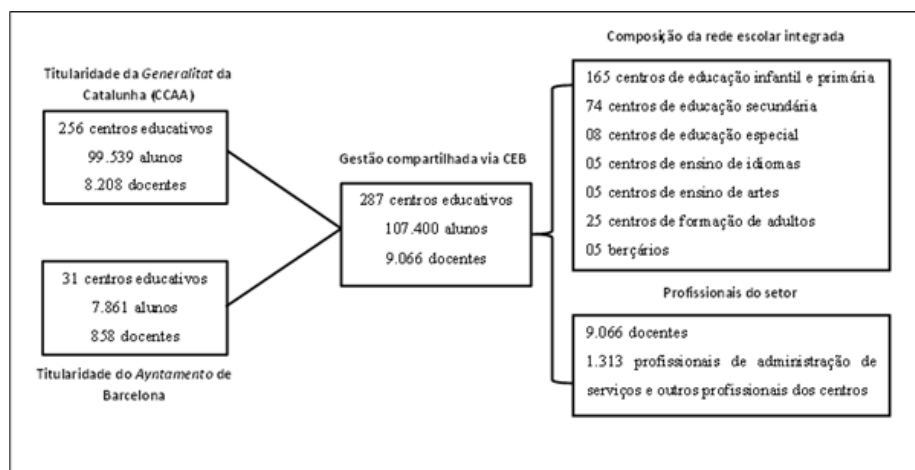
Barcelona tem um impacto e volume de centros educativos muito importante, [...] e pensaram que seria melhor consensuar e ir juntos do que fazê-lo à parte. O sistema de Barcelona continua funcionando, mas podem ter percebido que seria possível ganhar mais se administramos juntos (entrevista, concedida por Argany em 25/04/2016).

O escopo do CEB está vinculado às competências definidas nos artigos 123 e 124 da CMB, que se referem à gestão dos serviços educacionais, com exceção daqueles voltados ao ensino superior e a currículo: planejamento e distribuição territorial dos centros docentes; criação, construção e obras de reforma, ampliação e melhoria dos centros; gestão dos programas de proteção social, formação profissional, centros de regime especial e educação de adultos, educação complementar e extraescolar; criação e gestão de centros pedagógicos

e recursos, serviços de apoio, assessoramento, avaliação psicopedagógica e formação docente; programas de educação compensatória a alunos em situação de desvantagem social, minorias étnicas, imigrantes e famílias com graves dificuldades socioeconômicas; vigilância do cumprimento da escolaridade obrigatória; regulamentação e gestão do transporte, merenda; garantia de atuação de um órgão de inspeção⁶ e prestação de contas (GENERALITAT DA CATALUNYA, 1998).

A implantação da gestão compartilhada envolveu em 2008 a transferência da gestão de trinta e um centros educacionais do município ao CEB, suprimindo as atividades da entidade até então responsável⁷. Além disso, a *Generalitat* da Catalunha transferiu a gestão de 256 escolas de sua titularidade ao CEB. Desse modo, profissionais das escolas públicas municipais (docentes e pessoal administrativo) passaram a ser geridos pelo CEB, conforme a Figura 1:

Figura 1: Rede escolar assumida pelo Consórcio de Educação de Barcelona em 2009



Fonte: Elaboração da autora, com base em Consorci d'Educació de Barcelona (2009).

Para a execução da gestão compartilhada, o CEB elabora e aprova anualmente um plano de trabalho que define os compromissos e a linha de atuação a serem executados no ciclo educativo posterior. O plano especifica as

6 Inspeção técnica educativa.

7 Serviços Territoriais de Barcelona.

estratégias e metas, sendo disponibilizado no início do ano um memorial com os resultados, a evolução do quantitativo de alunos e docentes, dos programas, execução orçamentária, reformas e construção de centros educativos.

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E GESTÃO

O CEB possui duas instâncias de ação: Conselho Diretivo e Conselho de Gestão, compostos por funcionários indicados pelos dois governos: Presidente, Vice-Presidente, cinco representantes da *Generalitat* da Catalunha, três representantes do *Ayuntamiento* de Barcelona, um inspetor e um secretário, responsáveis pelo suporte ao Conselho.

O Conselho Diretivo, com caráter político, delibera mensalmente sobre a nomeação dos cargos de Direção, orçamento, atribuição e delegação de competências, normas, modificação estatutária ou questões relacionadas ao patrimônio da entidade. A estrutura executiva é composta por profissionais com perfil técnico-gerencial, responsáveis pela gestão da rede escolar, e que têm na Gerência o profissional responsável pela emissão de relatórios, elaboração de indicadores e memoriais, informações que para Argany, apoiam as decisões do Conselho de Direção. Apesar desse embasamento objetivo, a convivência de duas instâncias implica dificuldades nos processos de tomada de decisão:

Nosso órgão de discussão política é o Conselho de Direção, e isso não é fácil. O Conselho tem que tomar decisões a respeito de assuntos que às vezes não estão muito claros para as duas administrações, mas estão delegadas a consensos. O positivo é que apesar das diferenças políticas e de prioridades, as duas administrações estão obrigadas a pensar Barcelona desde o Consórcio por outra ótica. (entrevista, concedida por Argany em 25/04/2016).

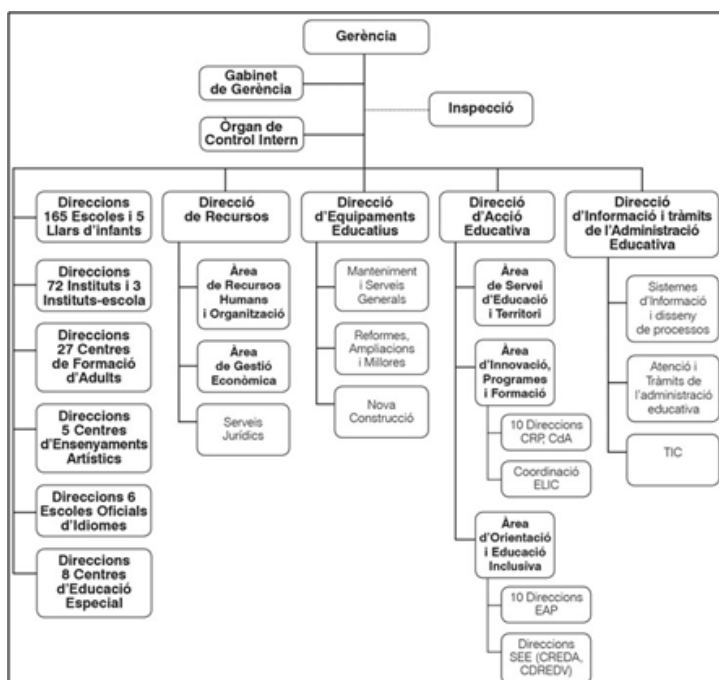
O processo de decisão do Conselho de Direção é considerado rápido e um facilitador é o trabalho consultivo desenvolvido pela gerência: “Antes de levar uma proposta para votação, queremos saber o que pensa um, o outro e ver onde há pontos médios”, destacou Berta Argany. Esse papel de relações institucionais também ocorre com instituições externas, sindicatos e associações de representação cidadã.

Embora indicados pelas duas administrações, seus membros são funcionários públicos das equipes de governo com atuação em direitos sociais, planejamento, gestão escolar, participação popular, educação básica, universitária e secundária; e a análise das nomeações no período 2007 a 2011 revelou que a média de permanência desses no Conselho é de 33 meses, e dos 23 membros

considerados no cálculo, apenas dois permaneceram por menos de um ano, sendo que o consórcio contou durante todo seu período de constituição com dois gerentes.

Desde o início das atividades, a estrutura organizacional do CEB sofreu adaptações. Sua distribuição funcional, aprovada em janeiro de 2016 (Figura 2) encontra-se em fase de implantação, o que tem implicado ajustes e acomodação de profissionais em áreas funcionais até então inexistentes.

Figura 2: Estrutura executiva do Consórcio de Educação de Barcelona (2016)



Fonte: CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA (2012-2016).

Comparando o primeiro organograma (2009-2010) com os subsequentes, observa-se: a) inclusão de um órgão de controle interno; b) redução de cargos de direção no segundo organograma e ampliação para cinco diretorias no atual; c) ampliação de áreas funcionais e escala hierárquica, em contraposição a uma estrutura mais enxuta; d) inclusão de direções para níveis educativos; e) linha de

comunicação entre Gerência e Inspeção, e; f) manutenção de um organograma vertical representado por áreas funcionais (CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA, 2009; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

A gestão de turno tem buscado garantir ao consórcio um desenho próprio, redistribuindo os profissionais entre áreas educacionais e gestão para promover descentralização funcional e otimização dos processos. Tais mudanças foram necessárias, já para conforme salientou a gerente do CEB, os organogramas iniciais foram concebidos “à imagem do Departamento de Ensino da *Generalitat*” e suas áreas funcionais, na medida em que foram transferidas todas suas funções, atividades e profissionais, o que demandou, inclusive, a relação entre o Conselho Diretivo e a Inspeção Educativa, haja vista que a definição das prioridades para cada distrito - com base em suas especificidades - gera um plano de trabalho que deve ser aprovado pela Inspeção, mas executado pelo CEB. Portanto, buscou-se evitar desencaixes provocados pela ausência de alinhamento entre os dois organismos.

GESTÃO FINANCEIRA

A CMB não especificou a contribuição orçamentária dos governos para o financiamento das atividades do CEB, mas o estatuto estabeleceu que “as contribuições feitas pelas entidades consorciadas devem ser pelo menos iguais ao orçamento definido com o mesmo propósito no exercício anterior para o desenvolvimento das respectivas competências” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2002)

Tabela 1: Previsão anual de receitas e despesas CEB (2009)

Categoria de despesa	Valor (em euros)	
Professores e outros profissionais	413.249.902	
Conservação, manutenção e limpeza	37.490.692	
Gestão escolar	19.319.483	
Subsídios, bolsas de estudos e transporte escolar	9.662.060	
Formação e inovação educativa	4.743.678	
Investimentos em tecnologia, mobiliários e outros	2.704.655	
Esfera de governo	Repasse de recursos previsto	(%)
<i>Generalitat</i> da Catalunha	428.670.470	88,0
<i>Ajuntament</i> de Barcelona	58.500.00	12,0
Total	487.170.470	100,0

Fonte: CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA (2009).

Adiante, na Tabela 2, é apresentada a evolução orçamentária do consórcio no período 2010-2015:

Tabela 2: Evolução da previsão orçamentária inicial de receitas correntes CEB (2010-2015)

Fonte de receita	Receitas correntes (em euros) por ano do exercício					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Generalitat da Catalunha	76.448.160	72.062.451	67.461.976	61.500.000	61.500.000	63.836.353
Ayuntamiento de Barcelona	50.415.385	58.450.069	60.730.875	57.995.971	58.261.183	59.561.178
Outros ingressos	1.743.715	1.320.000	1.521.587	1.500.000	2.000.000	2.000.000
Total	128.607.260	131.832.520	129.714.438	120.995.971	121.761.183	125.397.531

Fonte: CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA (2012 - 2016).

Observa-se que o orçamento inicial do CEB para o ano de 2010 (Tabelas 2 e 3) foi significativamente inferior ao previsto na conclusão da transferência plena da gestão (Tabela 1): o valor correspondente à *Generalitat* na dotação para o ano de 2010 (receitas correntes e receitas de capital) representou a soma de 80.963.860 euros e não 428.670.470 euros conforme previsto. O que justificou essa redução foi a não transferência ao orçamento de grande parcela dos profissionais da educação provenientes da *Generalitat*, principalmente professores.

Outra observação é que, em termos de evolução orçamentária das despesas correntes, os dois governos evoluíram para uma relativa paridade. Em 2010, a diferença entre os valores aprovados foi de 26.032.775 euros em favor do governo da *Generalitat*, enquanto para o ano de 2015, essa diferença reduziu-se para 4.275.175 euros. A dotação orçamentária de receitas de capital (Tabela 3) também decresceu e esse impacto se deve à redução da dotação por parte do *Ayuntamiento*, órgão com maior participação nas receitas para investimentos no CEB.

Tabela 3: Evolução do orçamento inicial de receitas de capital CEB (2010-2015)

Fonte de receita	Receitas de capital (em euros) por ano do exercício					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Generalitat da Catalunha	4.515.700	3.514.464	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Ayuntamiento de Barcelona	34.410.083	32.722.411	41.188.825	0*	25.897.339	14.567.184
Total	38.925.783	36.236.875	42.688.825	1.500.000	27.397.339	16.067.184

Fonte: CONSORCI D'EDUCACIO DE BARCELONA (2012 - 2016).

* Foram destinados 9.962.246 euros pelo *Ayuntamiento* no exercício de 2013, mas esse valor não foi base de cálculo da previsão orçamentária.

No que tange à execução do orçamento, a liquidação das receitas correntes apresentou-se, até o ano de 2014, coerente com a paridade contributiva dos dois órgãos. Entretanto, houve, em 2015, uma inversão entre as posições, na qual, o *Ayuntamiento* de Barcelona financiou o maior volume de despesas correntes, e não mais o governo da *Generalitat*, cenário dos primeiros anos. Embora o valor executado decresça ao longo dos anos, constata-se o incremento extraordinário no orçamento para liquidação. Considerando o ano de 2010, o CEB gastou 75% a mais do previsto e, no ano de 2015, a dotação inicial foi de 16.067.184 euros, com execução de 23.811.642 euros. Esse desequilíbrio deve-se à contribuição extraordinária recorrente do *Ayuntamiento* de Barcelona, prática justificada pelos gestores Albert, Berta Argany e Ignasi Fernández como uma estratégia do governo municipal para obter reconhecimento político. Ou seja, a liberdade no empenho de recursos a cada novo programa garante ao governo municipal visibilidade e liderança política, limitando a capacidade de execução dos objetivos do CEB:

Nossos recursos são dependentes de conversa e negociação, então, não temos orçamento que nos permita planejar a manutenção e melhora dos edifícios a longo prazo. Fazemos auditoria para saber o estado dos edifícios e apresentamos aos governos, que definem quanto cada um pode oferecer [...] depende do interesse e disposição deles em investirem, e não há contratos de programas, mas aprovação dos recursos destinados a cada novo programa. (entrevista, concedida por Argany em 25/04/2016).

Essa condição é corroborada por Anglada, representante da área de serviços de Educação e Território do CEB, que complementou que essas negociações pontuais de *se e quanto* as administrações irão contribuir não seguem

critérios de paridade ou percentual de contribuição, deixando pouca margem de gastos para novos projetos, já que o maior percentual está comprometido com despesas fixas.

Esse contexto também pode ser ilustrado pela decisão do município de não transferir a gestão de sua rede municipal para o CEB por questões políticas. Para Argany, entendeu-se que era melhor manter os ganhos desse investimento no âmbito municipal, principalmente em termos de reconhecimento do cidadão, o que em sua visão implica problemas. No plano pedagógico, não há uma definição conjunta entre o plano de trabalho das escolas *bressol* e as escolas municipais, mas um trabalho de continuidade, no nível territorial, para estabelecer coerência entre as duas redes. Outro ponto refere-se à programas das escolas de música que não passam pelo consórcio.

A definição e aprovação do orçamento deve ocorrer até o dia 31 de dezembro. No primeiro trimestre de cada ano, a gerência do CEB apresenta ao Conselho de Direção o demonstrativo de liquidação do orçamento do ano anterior. A gestão financeira da entidade deve respeitar as disposições vigentes ao regime jurídico aplicável à *Generalitat*, atendendo às normas de contabilidade pública. Em relação aos mecanismos de controle, são realizados por intermédio de auditorias sob a supervisão da *Intervenció General de la Generalitat*⁸, que apresenta um relatório à *Intervenció Municipal*.

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Entre as competências do CEB, destaca-se a gestão e coordenação das atividades desempenhadas por profissionais da educação e pessoal administrativo. O acordado foi manter o regime de contratação dos profissionais, preservando os direitos laborais, salários, benefícios, mesmo depois de sua contratação pelo consórcio, já que permanecem com o vínculo trabalhista com os governos municipal ou autônomo. No início da gestão, foram considerados todos os profissionais que, nos órgãos de origem, atuavam em setores vinculados à educação (preferencialmente com interface com o município de Barcelona). O primeiro ano envolveu um processo de acomodação desses profissionais ao novo modelo, identificação dos perfis adequados às tarefas e, ainda, a realocação de profissionais que, por diversas razões - incluindo preferências pessoais - desejaram permanecer nos órgãos em que trabalhavam.

Tanto docentes quanto profissionais responsáveis pelas tarefas administrativas permaneceram vinculados aos governos de origem, e aqueles que prestam serviços diretamente ao CEB, são “cedidos” e incluídos na folha de pagamento da entidade. Em relação aos docentes, apenas uma pequena parcela está incluída na folha de pagamento do consórcio; entretanto, o CEB é quem trata de todos os demais trâmites (acompanhamento de faltas, formação, remanejamento e apoio).

Os profissionais oriundos do *Ayuntamiento* de Barcelona correspondem à maior parcela de profissionais remunerados diretamente pelo consórcio, ou seja, os valores referentes ao pagamento das despesas com pessoal são repassados pelo *Ayuntamiento* de Barcelona (governo municipal) ao CEB. Entretanto, os profissionais não incluídos na folha são, quase na totalidade, oriundos da *Generalitat*. Esse cenário, na visão da gerência do CEB, trata-se de um ponto ainda “não resolvido”, na medida em que se idealizava, desde o início da composição do CEB, a gestão plena desses profissionais pelo consórcio.

Como o CEB não possui funcionários contratados diretamente, a substituição de profissionais segue a lógica de acompanhar o perfil dos profissionais das duas administrações, por meio de cessão de pessoal e processos seletivos internos. A respeito dessa convivência de profissionais de origens distintas, a gerente do consórcio mencionou:

Quando a nova Presidente [do CEB] assumiu, em uma reunião com os funcionários, ela pediu que eles se apresentassem. Foi comum ouvir: - Eu sou da *Generalitat*. Eu sou do *Ayuntamiento*. Depois disso, ela fez uma intervenção, defendendo que independente da origem contratual, todos são do consórcio e que não deve existir essa separação. (entrevista, concedida por Argany em 25/04/2016).

Portanto, convivem dois regimes de contratação, com condições de remuneração distintas. Foram conduzidas reuniões com representantes dos trabalhadores e sindicatos para buscar equilíbrio salarial, benefícios e carga laboral entre os regimes, mas, conforme Maria Jesús Mier Albert, Presidente do Conselho de Direção do consórcio “[...] avançamos [...], mas ainda não conseguimos chegar a um ponto comum e será difícil, porque em qualquer negociação eles estão direcionados a chegar à melhor condição dos dois regimes, e isso, fica muito difícil” (entrevista, concedida por Albert em 12/05/2016). Apesar desse desajuste, a entidade aprovou uma espécie de Plano de Carreira⁹ que orienta a seleção dos recursos humanos e o desenvolvimento dos postos de trabalho (CONSORCI D’EDUCACIÓ DE BARCELONA, 2012-2016).

ACÇÕES CONCRETAS PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DAS REDES DE ENSINO

A sede do consórcio está localizada na região central do município de Barcelona, e embora a sede ofereça atendimento ao público, o apoio para os serviços educacionais, como auxílio na busca por vagas e merenda escolar é descentralizado, com exceção de situações pontuais e campanhas específicas.

Quanto aos espaços consultivos e de participação da comunidade escolar que fazem interface com o CMB, os Conselhos Distritais¹⁰ e o *Consell Escolar Municipal de Barcelona*¹¹, que representam a comunidade escolar da cidade de Barcelona, tiveram seus membros incorporados no corpo representativo do CEB, de modo a garantir alinhamento entre as deliberações (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2005). Além desses espaços, o consórcio gerencia o Blog “Nós fazemos escola em Barcelona”¹², que disponibiliza aos centros educativos um espaço de compartilhamento de iniciativas, experiências e opiniões, além de uma conta no *Twitter* que serve como um canal de difusão de informações, notícias e serviços.

Uma das atribuições do CEB é tratar do planejamento do Mapa Escolar, documento que prevê a organização territorial dos centros educacionais e a distribuição das vagas. O município de Barcelona, antes da criação do CEB, já se organizava territorialmente em dez distritos, e contava com o conceito de “áreas de influência” para a distribuição das vagas. As áreas de influência delimitam uma zona de proximidade dos centros a partir do local de residência da família, facilitando o acesso às escolas. Ocorre que a definição do mapa se fazia “a olho”, conforme destacou Masó, representante da área de serviços de Educação e Território do CEB, o que no caso de um município populoso como Barcelona, gerava sobreposição, superposição de escolas, excesso ou falta de vagas em distritos.

Diante disso, inaugurou-se, em 2005, um processo mais dinâmico de distribuição das escolas/vagas, baseado em critérios objetivos, tomando como referência a posição do domicílio da família. Esse critério considera que em cada “ilha de casas” (ou quarteirão), cada família deve ter pelo menos três opções de

10 Cada distrito conta com um *Consell Municipal de Districte*, órgão de representação coletiva integrado por 19 conselheiros nomeados pelo Alcade.

11 O órgão pode solicitar informações sobre qualquer matéria que afete o campo da educação, propor projetos e emitir relatórios, com base na atuação de Comissões diversas (Participação, Subcomissão de Educação e Subcomissão de pais e alunos, Serviços Educacionais e relação escola-território, Escolaridade e Diversidade e Desenho Escolar e Matrícula).

12 *Fem escola a Barcelona* (tradução nossa).

escolas para matrícula. Para tanto, o consórcio passou a acompanhar mensalmente os *empadronamientos*¹³ e o perfil de moradia, para então, definir as mudanças para o próximo ciclo.

Isso colocou em primeiro plano a distribuição das escolas a partir de uma lógica microscópica do município. Além da melhora da garantia de vaga aos alunos em local próximo à residência, reduziu-se o acúmulo ou déficit de escolas em alguns distritos. O gestor ainda menciona que esse processo de inscrição e matrícula envolve anualmente a análise *a posteriori* de fatores como escolas novas, cobertura - em função das mudanças demográficas, que podem variar em função de aspectos socioeconômicos, migratórios, crescimento - e, ainda, as solicitações, reclamações e comunicações das famílias a respeito da vaga atribuída, por meio de formulários, cartas, visitas coletivas aos centros, canal *web*, bem como atendimento nos distritos durante três dias posteriores à inscrição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo de caso, foi possível observar que a gestão compartilhada permitiu ao município de Barcelona imprimir no âmbito do planejamento educacional aspectos relacionados às especificidades escolares, por exemplo, na definição do Mapa escolar, que adota como critério o fator proximidade para a distribuição dos centros educacionais, com base em ferramentas de controle e acompanhamento do local de residência das famílias. Isso permitiu o planejamento integrado dos centros educacionais de titularidade dos dois governos, representando ganhos em termos de cobertura da rede.

Apesar disso, em termos de capacidade de gestão, a gestão financeira do CEB tem implicado deficiências, já que em detrimento do desenho e implementação de programas conjuntos, tem atendido a demandas dos dois governos mediante a disponibilidade de receitas. As consequências dessa prática têm levado os gestores a reconhecer que o consórcio possui pouca capacidade de intervenção, que se reflete na ausência de programas próprios, o que tem duas possíveis implicações: reduzida inovação e inviabilidade de ações de longo prazo.

Quanto ao processo de constituição do CEB, destaca-se que a efetivação da gestão compartilhada envolveu um período de planejamento e preparação para a execução do novo modelo, permitindo que se estabelecessem acordos acerca da distribuição territorial das escolas, formação das equipes, identificação e integração dos profissionais e, ainda, a adaptação das estruturas organizacionais em funcionamento. Isso leva a crer que, além de consenso entre os atores para

a definição do formato legal de entidades dessa natureza, a constituição de consórcios que implicam o encerramento de organizações preexistentes, dotadas de rotinas organizacionais, contratos, culturas e recursos, demanda tempo e esforço das partes envolvidas; nesse caso, de atores representativos de dois governos.

Ainda assim, o rompimento com estruturas e instituições pré-existentes pode não ocorrer, em função de interesses políticos e corporativos. Algumas constatações ilustram esse argumento: a manutenção da rede de escolas *bressol* no município de Barcelona e a não transferência da folha de pagamento por parte da *Generalitat*. Essas situações podem ser interpretadas como consequência das preferências políticas dos governos, seja garantindo o reconhecimento da comunidade escolar de um serviço escolar exclusivo do município ou a defesa de um governo de não compartilhar poder financeiro a outrem para não distribuir poder político. Contudo, uma justificativa proeminente é a de que os dois governos mantêm-se em um “cabo de força”, usando a retenção de parte de sua estrutura educacional como justificativa para a retenção do outro, sem, contudo, chegarem a um consenso.

A integração de duas redes de ensino também apresentou como desafio a convivência de dois regimes de contratação dos profissionais: há diferenças de carga laboral, benefícios e remuneração, implicando conflitos organizacionais. Essa integração também foi conflituosa no campo da identidade organizacional, já que, passados oito anos de gestão, funcionários não se identificam como “Consórcio”, mas como “*Ayuntamiento* ou *Generalitat*”.

No que se refere aos objetivos da integração dos governos na gestão da educação, constatou-se que, embora o consorciamento seja comumente um instrumento que permite economia e ganhos de escala em termos financeiros, a questão orçamentária não foi, no caso do CEB, um ponto relevante para sua constituição. Além de o consórcio ter-se constituído antes do contexto de crise no espaço europeu (meados de 2009), o município de Barcelona, por intermédio do *Ayuntamiento*, já ofertava, de forma complementar e voluntária, uma rede de ensino própria, o que ilustra sua capacidade orçamentária para a oferta de serviços educacionais.

Ainda no âmbito da gestão, o fato de o Conselho de Direção ser composto por representantes dos dois governos pode levar a uma interpretação de que os processos de tomada de decisão são morosos e conflituosos. Entretanto, não se evidenciaram conflitos oriundos de divergências políticas que impliquem em bloqueio de ações, interrupção de programas ou inoperância. O Conselho, apesar de composto por profissionais indicados, apresenta estabilidade, sinalizando que mudanças políticas não têm implicado *turn-over* dos funcionários. Esse aspecto

é importante porque a convivência duradoura implica a necessidade de diálogo recorrente entre os pares e seu exercício permite a construção de relações interpessoais de confiabilidade e aprendizado, facilitando os consensos (FEIOCK, 2013).

A esse respeito, observou-se, inclusive, que a estrutura do CEB não bloqueia a interferência de questões políticas, mas que o papel exercido pelo Conselho de Administração, por intermédio de uma gerência com caráter técnico, permite o reconhecimento de resistências políticas e, assim, a proposição de adaptações nas matérias a serem votadas, quando necessário. Portanto, não significa que os interesses políticos não existam, mas que se privilegiam aspectos técnicos em detrimento de barreiras que eventualmente se estabeleçam.

Apesar das dificuldades na integração das duas redes, partindo de uma herança administrativa, a entidade tem buscado um formato próprio e, embora este estudo tenha permitido constatar limitações do consórcio para implementar programas e políticas públicas, a atuação conjunta tem permitido a conjunção das potencialidades dos dois níveis de governo. De um lado, o conhecimento e experiência institucional da *Generalitat*, que já contava com uma estrutura burocratizada de gestão, dotada de quadros técnicos especializados e áreas funcionais já desenvolvidas para a educação. De outro, o *Ayuntamiento*, dotado de uma relação mais próxima com a comunidade escolar, maior domínio dos aspectos micro do território com suas particularidades. Isso permitiu ao CEB ser um instrumento de gestão que otimizou, entre outros aspectos, as capacidades institucionais dos governos autonômico e municipal.

Finalmente, resta como desafio para futuras pesquisas aprofundar aspectos em termos de escala, desempenho escolar e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos a partir da cogestão. Os dados obtidos por meio dos documentos e entrevistas não permitiram constatar aspectos relevantes e concretos a esse respeito. Os gestores, quando questionados, destacaram que se trata de um momento de fortalecimento institucional do consórcio, no qual não foi feito esforço para mensurar o impacto das mudanças no processo de gestão da rede escolar ofertada no município de Barcelona na melhoria no desempenho dos alunos, mas que se vislumbra que essa melhoria será processual, à medida que os processos de gestão de aperfeiçoem.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o Fundo Público na educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.34, no 124, p. 803-828, jul.-set., 2013.

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental in ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. **Regime de colaboração e associativismo territorial**; arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 7-30.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e administração da educação**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Recife, 2012, v.28, n.2, mai.- ago. p. 515-534, 2012.

BLASCO, M. La cooperación interadministrativa: el Consorcio de Educación de Barcelona. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública** Anais... Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043614.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2016.

BOLLEYER, N. **Intergovernmental cooperation**: rational choice in federal systems and beyond. Comparative politics. New York: Oxford University Press, 2009.

CALDAS, E. de L. **Formação de agendas governamentais local**: o caso dos consórcios intermunicipais. 2007, 227p.. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos **Landkreise**. In: **Cadernos Adenauer IV**. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 57-76.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. **El Consorci d'Educació de Barcelona: el nostre compromís amb l'educació de la ciutat**. Barcelona, 2009. Disponível em: <https://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/documents/inauguracio_seu/Compromis%20CEB%20BCN%20260309.pdf> Acesso em: 22 de novembro de 2018.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. **Memorias y documentos de referencia**. Barcelona. 2012-2016.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. **Resolució sobre un acord del Consell de Direcció del Consorci d'Educació de Barcelona en matèria de personal**. n° 6800, de 30 de janeiro de 2015.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. **Traspàs de la gestió dels centres educatius de la ciutat al Consorci d'Educació de Barcelona**. Barcelona, 2009.

CONSORCI D'EDUCACIÓ DE BARCELONA. **Compromisos del Consorci d'Educació amb l'educació de la ciutat**. Barcelona, 2009.

FEIOCK, R. The Institutional Collective Action Framework. In: **The Policy Studies Journal**. Oxford, vol. 41, n° 3, p. 397-425, 2013.

GANZELI, P.; OLIVEIRA, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. In: **Educação e Sociedade**, vol.34 n° 125 Campinas Oct./Dec., p.1031-1047, 2013.

GARRIDO, N. Inter-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government. In: HULST, R.; MONTFORT A. V. (Eds.). **Inter-municipal cooperation in Europe**. Springer: Netherlands, 2007, p. 169-192.

GENERALITAT DA CATALUNYA. **Decret 20/2005, de 8 de febrer, pel qual es determina la composició del Consell Escolar Municipal de Barcelona**. Diàrio Oficial número 4320, de 10 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.upf.edu/sintesi/2005/df20.htm>>. Acesso em: 02 de março de 2016.

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Decret 84/2002, de 5 de febrer de 2002, de constitució del Consorci d'Educació de Barcelona**. Disponível em: <http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?accion=fitxa&documentId=268081>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

GENERALITAT DA CATALUNYA. **Llei 22/1998, de 30 de desembre de 1998, de la Carta municipal de Barcelona**. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-2518-consolidado.pdf>>. Acesso em: 30 de dezembro de 2017.

HULST; R.; VAN MONTFORT A. (Eds). Comparative Analysis and Conclusion. In: HULST; Rudie; VAN MONTFORT A. **Inter-municipal cooperation in Europe**. Vrije Universit Amsterdam. Springer: Netherlands: 2007, p. 211- 238.

MOVIMENTO COLABORA. Quem somos. Página eletrônica. Disponível em: <<http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

PRATES, Â. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**, 15-17 mar. 2010, Brasília. Anais ... Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estados de Administração. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/os_consorcios_publicos_municipais_no_brasil_e_a_experiencia_europeia_alguns_apontamentos_para_o_desenvolvimento_local.pdf>. Acesso em: 30 de dezembro de 2017.

SOUZA, J, F. **Redes de universidades: novos espaços de articulação no campo da educação superior pública brasileira**. 2013; 148p. (Dissertação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

STRELEC, T.C. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação**. Tese. 343 p. (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

STRELEC, T. C.; COSTA, V. M. F. Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos à luz da experiência brasileira. In: **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, no 14, ano VII, p. 37-62, 2016.

STRELEC, T.C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. 2011, 201 p.. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

WILSON, R.; GAMKHAR, S. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. In: **Cadernos Adenauer IV**. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012, p. 31-56.

THAMARA CAROLINE STRELEC é doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com estágio doutoral no Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona e Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola Brasileira de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. E-mail: thamara.strelec@gvmail.br

VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA é doutor em Sociologia (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: vmfc@unicamp.br

RAQUEL GALLEGU CALDERON é Ph.D. em Government (Ciência Política) e Máster em Public Administration e Public Policy pela London School of Economics and Political Science (LSE). Também é Máster em Ciência Política e Licenciada em Ciéncias Polítiques e Sociologia pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Está acreditada como Catedrática por AQU-Catalunya (2010). Atualmente é Professora agregada no Departamento de Ciência Política e Direito Público e Investigadora no Instituto de Gobierno y Políticas públicas (IGOP). E-mail: raquel.gallego@uab.cat

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em julho de 2018

A qualidade da educação superior em contexto emergente: uma aproximação na perspectiva da produção acadêmica recente (2007 – 2017)

*The quality of higher education in an emerging context: an approximation in the
perspective of recent academic production (2007 – 2017)*

*La calidad de la educación superior en contexto emergente: una aproximación
en la perspectiva de la producción académica reciente (2007 – 2017)*

JULIAN SILVEIRA DIOGO DE ÁVILA FONTOURA
BERENICE CORSETTI

Resumo: Neste artigo, buscamos sistematizar a produção do conhecimento, entre o período de 2007 e 2017, sobre o tema *Qualidade da Educação Superior*, a fim de compreender como é este apresentado pelas comunidades de pesquisa inseridas junto aos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* brasileiros. Na produção dos dados, utilizamos os princípios de Estado de Conhecimento, com foco na pesquisa de caráter exploratório, inventariante e descritivo. Como resultados, temos a qualidade percebida a partir da excelência universitária, da formação dos sujeitos e da missão da Universidade junto à sociedade.

Palavras-chave: Educação Superior, Qualidade da Educação, Contextos Emergentes, Estado do Conhecimento.

Abstract: In this article, we seek to systematize the production of knowledge between the period 2007 and 2017 on the topic of *Higher Education Quality*, in order to understand how it is presented by the research communities inserted in the *stricto sensu* Brazilian Postgraduate Programs. In the data production, we use the principles of Knowledge State, with a focus on the research of an exploratory, inventorying and descriptive character. As a result, we have the quality perceived from the university excellence, the training of the subjects and the mission of the University with society.

Keywords: Higher Education, Quality of Education, Emerging Context, Knowledge State.

Resumen: En este artículo, buscamos sistematizar la producción del conocimiento, entre el período de 2007 y 2017, sobre el tema Calidad de la Educación Superior, a fin de comprender cómo el mismo es presentado por las comunidades de investigación insertadas junto a los Programas de Postgrado *stricto sensu* brasileños. En la producción de los datos, utilizamos los principios

de Estado de Conocimiento, con foco en la investigación de carácter exploratorio, inventariante y descriptivo. Como resultados, tenemos la calidad percibida a partir de la excelencia universitaria, de la formación de los sujetos y de la misión de la Universidad junto a la sociedad.

Palabras clave: Educación Superior, Calidad de la Educación, Contextos Emergentes, Estado del Conocimiento.

INTRODUÇÃO

A Educação Superior se constitui como um complexo, mutável dentro do Sistema Educacional brasileiro, especialmente se pensarmos a forma como esse nível de educação se mostra permeável em meio à diversidade de cenários nos quais essa educação se insere frente às exigências do mundo contemporâneo, à luz de novas formas de ser e estar no mundo, à velocidade e à forma de produção de conhecimento, e ao avanço dos processos de internacionalização destes processos (SOBRINHO, 2010). Nessa perspectiva, a Educação Superior acaba constituindo-se, dentro de um ideário bourdianiano, como um “campo de disputas” (CORTESÃO; STOER, 2002, p. 381), como uma verdadeira “rede, ou uma configuração de relações objetivas entre posições” (BOURDIEU, 1988, p. 72). Podemos ainda caracterizar esse “campo de disputas” a partir dos discursos que se mostram hegemônicos em tempos e espaços distintos na consolidação desse campo, principalmente aqueles que trazem a reflexão de seu papel junto à Sociedade do Conhecimento (MOROSINI, 2014).

A partir do final do século XIX e início do século XX, a Educação Superior acaba ganhando um papel de destaque junto aos contextos locais e globais nas diferentes nações, pois esse nível da educação acaba por adentrar o movimento estratégico de expansão da economia destes países, especialmente os situados no Global-Norte¹ (MOROSINI, 2011), destacando-se a capacitação em nível superior de profissionais que atendam às novas demandas do emergente mundo do trabalho. No Brasil, esse movimento pode ser percebido a partir de uma série de políticas, programas e ações de fomento à expansão da Educação Superior, acordos bilaterais e multilaterais, bolsas para capacitação de brasileiros no exterior, presença de estrangeiros em Instituições de Ensino Superior nacionais, no alcance da tão sonhada excelência, traduzida dentro da perspectiva trazida no conceito de *qualidade* (CUNHA, 2017).

1 Segundo Fontoura (2018, p. 153), “Esta divisão não carrega em si apenas a divisão territorial geográfica, esta forma de olhar o globo emerge do Pós-Guerra Fria onde o mundo deixa de ser percebido na perspectiva socialista e capitalista, passando então a ser operado na lógica dos desenvolvidos (países com processos de industrialização consolidados – Global-Norte) e aqueles em desenvolvimento (países formados a partir de ex-colônias, que implementaram tardiamente seu processo de industrialização – Global-Sul)”.

A ideia de qualidade da educação não se apresenta de forma unânime dentro do conjunto no qual se situam as diferentes comunidades de pesquisa (em/sobre educação); nesse sentido, o termo deve ser percebido a partir de sua polissemia e de seu dinamismo, ou seja, a ideia de qualidade da educação se efetiva nos diferentes momentos históricos, imersos em um conjunto de influências situadas/localizadas sob determinado tempo e espaço legitimado (MOROSINI, 2014). Dessa forma, a qualidade da educação, emerge como um conceito mutável e repleto de contradições, admitindo uma certa multiplicidade de entendimentos. O uso do termo qualidade não possui delimitação semântica precisa², o que possibilita o atendimento a diferentes demandas exigidas para além de um campo social (econômico, cultural, político, etc).

Como já apontamos anteriormente, a polissemia na semântica do termo, faz com que diferentes agentes de influência, disputem o discurso hegemônico que “normatizará” a ideia de qualidade junto às comunidades de pesquisa. Esse processo ocorre de diferentes formas; porém, da mesma forma que Morosini e Fernandes (2014), compreendemos que a escrita se coloca como uma importante ferramenta na produção e na socialização do conhecimento, “a escritura mais do que uma forma da comunicação humana, configura-se em condição de registro do vivido histórico, social e culturalmente e, assim da possibilidade de reescrever a escrita e o caminho por viver”. Entendendo esse material como fonte de conhecimento, iniciamos o processo investigativo, por acreditarmos que o material bibliográfico produzido pelas diferentes comunidades de pesquisa, acaba por delimitar os contornos do próprio campo de investigação, além de indicarem, em uma última análise, o pensamento dessa comunidade de pesquisadores.

A partir desses apontamentos, esta investigação busca compreender a forma como os conceitos de qualidade da educação se materializam junto à produção acadêmica (teses e dissertações) dos últimos 10 anos (2007-2017), de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* brasileiros. Para isso, como estratégia metodológica na produção dos dados, utilizamos os princípios de Estado do Conhecimento (FERREIRA, 2002; MOROSINI, 2015), caracterizados pelo foco na pesquisa de caráter histórico-bibliográfico (FIORENTINI; LORENZATO, 2007), exploratório-investigativo (MELO, 2006), inventariante e descritivo (FERREIRA, 2002). O material empírico analisado por esta investigação foi disponibilizado pela Base de Dados da Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT).

2 Como aponta Davok (2007, p. 507) ao evidenciar os diferentes contextos no qual o conceito de qualidade é consubstanciado: “Em economia e administração, por exemplo, qualidade tanto pode significar a relação entre as características e os procedimentos aplicados na fabricação ou desenvolvimento de um bem ou um serviço, como também o grau de satisfação do cliente para com o produto ou serviço adquirido em relação à sua expectativa inicial”.

O ESTADO DO CONHECIMENTO COMO ESTRATÉGIA METODOLÓGICA NA APROXIMAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

O Estado do Conhecimento surge como importante ferramenta metodológica, já que a mesma possibilita diferentes aproximações com os mais diversos campos de investigação. Nas ciências humanas, os estados de conhecimento acabam ganhando lugar de destaque dentro das produções, em especial naquelas que objetivam compreender o pensamento científico presente junto a determinados colegiados de pesquisa. Segundo Morosini (2015, p. 101), a construção de Estado de Conhecimento surge como uma possibilidade na “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo”. As pesquisas compreendidas como sendo de Estado do Conhecimento podem ser definidas em função de seu caráter bibliográfico e de seu compromisso de mapear e trazer para o debate a produção acadêmica em diferentes campos do saber, possibilitando, assim, a compreensão de aspectos e consequentemente as dimensões onde está produção bibliográfica se insere dentro do campo científico (FERREIRA, 2002).

O desenvolvimento de investigações que se fundamentam na perspectiva de produção de Estados de Conhecimento utiliza-se do rigor científico como procedimento metodológico em sua validação; dessa forma, destacamos a importância da metodologia no próprio entendimento dos resultados obtidos. Essa construção pressupõe, ainda, por parte do pesquisador, certo “trânsito” junto ao campo a ser investigado, entendendo-se por trânsito “domínio” do pesquisador sobre a temática investigada, domínio esse, por sua vez, podendo ser traduzido a partir de diferentes dimensões, como a experiência do pesquisador no desenvolvimento de investigações imersas na temática estudada, a percepção dos paradigmas imbricados na temática de estudo, possíveis políticas norteadoras das produções de caráter científico, bem como as fontes de publicação relevantes e a construção do caminho científico percorrido pelo tema ao longo do tempo.

Faz-se necessário considerar que a construção de uma produção científica está relacionada não só à pessoa/pesquisador que a produz, mas a influências da instituição na qual está inserida, do país em que vive e de suas relações com a perspectiva global. Em outras palavras, a produção está inserida no campo científico e, consequentemente, em suas regras constitutivas (MOROSINI, 2015, p. 102).

Os Estados do Conhecimento se perfazem no cenário das pesquisas acadêmicas como uma alternativa no entendimento dos contextos em que as pesquisas nos mais variados e multiversos campos de estudo se inserem. A proposição da utilização de princípios de Estados de Conhecimento acaba sendo materializada a partir da *metapesquisa* (TELLO; MAINARDES, 2015), ou seja, uma análise sistemática do que vem sendo produzido no campo. Dessa forma, a *metapesquisa* se coloca junto a construção de Estados do Conhecimento como um procedimento no qual se extrai de um conjunto de bibliografias selecionado para um exame sistemático e crítico. Tello e Mainardes (2012; 2015), fazem uma distinção entre a metapesquisa, dos estudos nominados como de revisão de literatura e de Estados do Conhecimento; ressaltamos, porém, o aspecto organizacional e sistemático presente na metapesquisa, possibilitando-a como uma “ferramenta” de operacionalização do processo de construção dos Estados do Conhecimento, para além da postura crítica, interpretativa e da compreensão das perspectivas epistemológicas destacadas pelos autores.

Morosini (2015, p. 102) entende a construção dos Estados do Conhecimento partindo da “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo”. Em linhas gerais, para a realização dessas pesquisas sobre pesquisas, é necessária a escolha de bases de dados para a captação do material a ser analisado; a delimitação do tempo do escopo da pesquisa; a definição dos metadados, os descritores da busca (palavras-chaves), de forma a orientar/delimitar o campo de pesquisa; e a definição dos critérios de seleção do material bibliográfico que irá compor o *corpus* de análise; posteriormente, temos a leitura desse *corpus* na tentativa de elaborar uma síntese preliminar deste material, à luz dos objetivos do pesquisador na construção do estado do Conhecimento; e, por fim, “sistematizar esses achados identificando possíveis tendências dos temas abordados a partir do processo de categorização” (ROMANOWSKI, 2002, p. 15).

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE ESTADO DO CONHECIMENTO: PRIMEIROS ACHADOS E CONSTRUÇÕES

Os Estados do Conhecimento se apresentam junto à comunidade de pesquisadores a partir de diferentes perspectivas (FERREIRA, 2002; FIORENTINI; LORENZATO, 2007; MELLO, 2006; MOROSINI, 2015; ROMANOWSKI, 2002), e essas perspectivas se mostram a partir do operacional

nessa execução. Dentro das possibilidades apresentadas, apoiamos-nos no entendimento de Morosini (2015); essa perspectiva de composição do Estado do Conhecimento se consubstancia a partir de três fases ou etapas metodológicas, que podem ser percebidas na construção de distintas bibliografias, a saber: Bibliografia Anotada, Bibliografia Sistematizada e a Bibliografia Categorizada (MOROSINI; NASCIMENTO, 2017). Cada uma dessas bibliografias representa diferentes níveis de aprofundamento dentro do tempo a ser investigado junto à proposição de construção de Estados de Conhecimentos.

A Bibliografia Anotada é o momento dentro do processo metodológico em que as delimitações do estudo são construídas e definições quanto à utilização de bases de dados, escopo da investigação, objetivos e a escolha dos critérios de captação dos materiais bibliográficos – incluindo seu tipo – são apresentados. Em nossa investigação, optamos por utilizar como base de dados na captação do material bibliográfico (teses e dissertações) a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT)³, já que a mesma possui representatividade na acreditação oficial, no Brasil, e sua abrangência nacional, pois inclui todos os programas de pós-graduação credenciados no país e oferece livre acesso na *web*⁴. Utilizamos a busca avançada junto ao BDTD/IBICT, a partir da inserção do metadado (descriptor) qualidade da educação, alinhado ao assunto educação superior, com recorte temporal de 10 anos (2007-2017), na busca por captar o que há de recente no entendimento desse campo de estudos.

Ao todo, localizamos nesta investigação 398 documentos; a partir de uma leitura flutuante, percebemos que muitos dos trabalhos captados, acabam escapando do escopo de nossa investigação; dessa forma, tiveram de ser retirados, excluídos da constituição do *corpus* de análise. Utilizamos como gatilho na busca pelo material bibliográfico os descritores educação superior e qualidade da educação; para esses, por sua vez, se compreendermos a semântica presente nas expressões a partir de sua unitarização, abrem-se outras perspectivas, das quais, entretanto, acabam emergindo aspectos distintos daqueles colocados a evidenciar nesta investigação. Desses 398 trabalhos encontrados, após utilizamos os critérios

3 Atualmente a base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) reúne um total de 109 Instituições de Educação Superior, 349.047 dissertações de mestrado e 169.848 teses de doutorado, respectivamente, totalizando desta forma, um banco de dados com 518.894 documentos disponíveis.

4 A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) utiliza a tecnologia do *Open Archives Initiative* (OAI), integrando os sistemas de informação dos diferentes Programas de Pós- Graduação brasileiros avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e constituindo um catálogo nacional de teses e dissertações a partir dos respectivos metadados disponibilizados pelas Instituições de Ensino Superior.

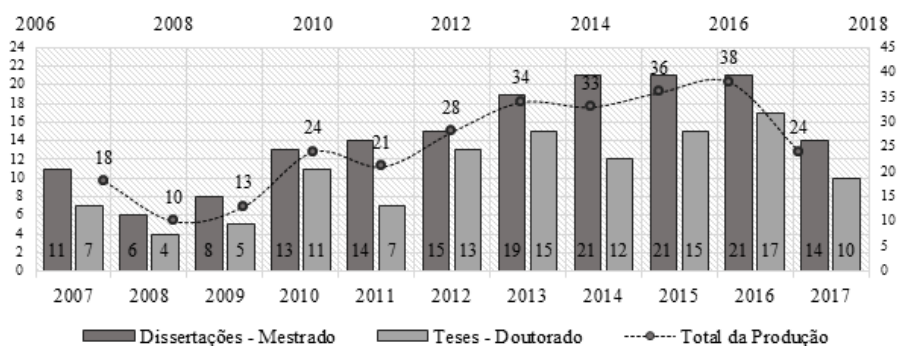
de seleção, compuseram o corpus de análise 70,10%; em números absolutos, o corpus de análise se constitui a partir de duzentas e setenta e nove investigações (Tabela 01).

Tabela 01 - Representação da constituição do corpus de análise, a partir da construção da Bibliografia Anotada, evidenciando a quantidade de documentos captados junto à base de dados da BDTD/IBICT.

BASE DE DADOS	METADADOS DESCRITORES	PARÂMETROS DE BUSCA	DOCUMENTOS ENCONTRADOS	DOCUMENTOS UTILIZADOS
BDTD/IBICT	Educação Superior	Busca avançada Assunto Educação Superior	129	116
	Qualidade da Educação		269	163
TOTAL DE DOCUMENTOS LOCALIZADOS			398	279

Seguindo a produção dos dados a partir da construção de Estados do Conhecimento, partimos para o desenvolvimento da Bibliografia Sistematizada, onde fazemos um detalhamento analítico maior do material que compõe o *corpus* de análise (*a priori*), a partir da leitura aprofundada do material bibliográfico, na busca de identificar os objetos de estudo privilegiados no corpus de análise, as metodologias e abordagens impregnadas e seus respectivos referenciais. Algumas questões, emergem nesse momento da pesquisa, como por exemplo, os níveis de elaboração no qual estas pesquisas (dissertações ou teses) se mostram conforme o gráfico 1.

Gráfico 01 - Distribuição do corpus de análise em função dos níveis relativos as produções bibliográficas.



Com relação ao nível da Pós-Graduação que os estudos componentes do corpus de análise se mostram, percebemos que as produções bibliográficas do tipo dissertação ganham destaque em relação às teses, pois elas, no período (2007-2017), colocam-se quantitativamente em número superior (163 dissertações e 116 teses). Na produção das dissertações, temos, em 2007, 18 estudos; já, no ano seguinte, tivemos um pequeno declínio em seu quantitativo (6 trabalhos), seguido de um crescente até 2013 (respectivamente, 8 trabalhos em 2009, 13 trabalhos em 2010, 14 trabalhos em 2011, 15 trabalhos em 2012, e 19 trabalhos em 2013), quando a produção se estabiliza até o ano de 2016 (21 trabalhos em 2014, 2015 e 2016), com um declínio em 2017 (14 trabalhos).

No que se refere à produção bibliográfica no formato de teses, não encontramos o mesmo formato em sua distribuição quantitativa. Inicia-se o período analisado (2007) com 7 teses, período este seguido de um declínio de trabalhos em 2008 (4 investigações), com um aumento em 2009 e 2010 (respectivamente cinco e 11 estudos). Em 2011 há novamente uma diminuição desta produção (sete trabalhos), seguindo de um aumento em 2012 e 2013 (13 e 15 estudos), em 2014 há mais um declínio (dois trabalhos), nos anos subsequentes 2015 e 2016 um novo crescente emerge (15 e 17 investigações), e no último ano do período, 2017, temos mais um decréscimo (dez estudos). O platô destas produções se apresenta em diferentes momentos próximo, indicando uma tendência: as dissertações de mestrado tiveram seu ápice nos anos de 2014, 2015 e 2016 (com 21 estudos por ano); já as teses de doutorado, atingem seu máximo em 2016. A partir desses dados, podemos inferir que existiu, por parte das comunidades de pesquisa, um interesse em particular pela temática entre os anos de 2013 e 2016; quando as investigações em nível de mestrado (dissertações) ganham destaque; este período de 4 anos representa cerca de 53,5% de toda a produção dos dez anos.

E, por fim, após as construções de Bibliografias Anotadas e Sistematizadas, temos a Bibliografia Categorizada, momento que pode ser definido como o instante em que são mobilizados – por parte do pesquisador – seus referenciais teóricos de domínio do campo, consolidando-se, nesse momento, a percepção do campo de investigação. Podemos ainda apontar que essa é a etapa mais criativa presente no processo, pois as categorias a serem utilizadas na leitura do *corpus* de análise, seja com categorias definidas a priori (as categorias assumidas pelo pesquisador antes do contato com o material em análise), seja com uma categorização a partir dos dados, a posteriori (categorias que emergem a partir do material em análise). Segundo Moraes (2003, p. 193), “toda leitura é feita a partir de uma perspectiva teórica”; diferentes olhares possibilitaram novas perspectivas de sentido ao *corpus* de análise, o que contribuiu de forma significativa para o processo de categorização.

Acreditamos, nesse sentido, utilizar neste estudo, no processo de categorização, a perceptiva das categorias *a posteriori* no entendimento do campo, por acreditamos que, junto a estes “casos”, uma emergência surgirá, principalmente a partir do conceito polissêmico dado à expressão *qualidade*. No processo de construção da Bibliografia Sistemizada, porém, percebemos que o material analisado trazia (em diferentes dimensões) constructos bazilares de categorias teóricas clássicas, já conhecidas pela comunidade de pesquisa, como aquelas trazidas por Pedro Demo (DEMO; 1985, 2001). Dessa forma, optamos por utilizar como referencial as categorias clássicas de análise e de enquadramento dos conceitos de qualidade. Nesse sentido, nossas análises sintonizam-se com os conceitos de *qualidade acadêmica*, *qualidade social* e *qualidade educativa*, que Demo (1985;2001) elabora para referir-se à qualidade da educação superior e à qualidade da instituição universitária (DAVOK, 2007).

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA (2007-2017)

No processo de categorização, os trabalhos foram distribuídos à luz das três construções teóricas citadas anteriormente, sendo os estudos alocados nessas categorias. A *qualidade acadêmica* pode ser definida como sendo “a capacidade de produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente à docência” (DEMO, 1985, p. 35). Dessa forma, aqui temos a ideia de qualidade alinhada à capacidade criativa de produção de conhecimento característica da Educação Superior, a partir do desenvolvimento da pesquisa científica. A qualidade acaba estando intimamente ligada à capacidade que os docentes desenvolvem na “transmissão” dos conhecimentos produzidos a partir de suas atividades de pesquisa, orientação, tratamento teórico no entendimento dos fenômenos e problemáticas sociais.

A *qualidade social*, desenvolve-se a partir de um outro olhar, sendo compreendida por Demo (1985, p. 37-38) como sendo “a capacidade de identificação comunitária, local e regional, bem como com relação ao problema do desenvolvimento. (...) Trata-se de colocar à universidade a necessidade de ser consciência teórica e prática do desenvolvimento”. Essa perspectiva de qualidade se mostra essencialmente a partir da cultura instituída sobre a função das instituições universitárias na devolução do investimento nela realizado pela sociedade. Podemos perceber estes processos no contexto das atividades extensionistas, nos estágios curriculares e atividades extraclasse promovidas pelas instituições universitárias, de forma que suas práticas possam intervir de fato na

realidade social onde também elas se inserem. Essa qualidade se mostra a partir da oportunidade que a Educação Superior possibilita ao seu alunado com o contato da prática contextualizada pela teoria.

Já a qualidade educativa tem por base por outros referentes, efetivando-se na “formação da elite, no sentido educativo. A universidade também educa” (DEMO, 1985, p. 39). A qualidade educativa se mostra pela capacidade que possuem as instituições de ensino de empreender seus esforços na formação plena dos sujeitos, como por exemplo o estímulo à formação de professores nos diferentes níveis de ensino, em programas de formação de gestores educacionais no manuseio da coisa pública, líderes comunitários, entre outros. O foco está na formação do cidadão que cuida para que a sociedade seja democraticamente organizada e se desenvolva em seus aspectos econômico, institucional, político e cultural.

A partir dos dados produzidos com auxílio da estratégia de construção de Estados do Conhecimento, foi possível que “enquadrássemos” os estudos bibliográficos componentes do corpus de análise, nas categorias teóricas anteriormente citadas; dessa forma, temos então a síntese deste estudo (Tabela 02). A maioria (48,02%) dos estudos que compõem o quadro analítico se apresentam a partir do entendimento de qualidade a partir dos processos de formação dos sujeitos, nas mais diferentes esferas nas quais atuam (qualidade educativa). Aqui encontramos estudos que percebem a qualidade a partir dos fenômenos da formação de professores e dos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos na Educação Superior. Os trabalhos aqui postos expõem o potencial humano desenvolvido no contexto universitário a partir das diferentes articulações entre conhecimento e formação exaltados neste espaço.

Tabela 02 - Distribuição do corpus de análise captado junto à base de dados da BDTD/IBICT em relação às categorias teóricas balizadas da investigação.

CATEGORIAS	n	%APR
Qualidade Acadêmica	93	33,35
Qualidade Social	52	18,63
Qualidade Educativa	134	48,02
TOTAL	279	100,00

A qualidade acadêmica (33,35%) se mostra representando mais de um quarto dos estudos que compõem o *corpus* de análise, consubstancia-se na relação entre o papel da universidade, a prática dos seus docentes-pesquisadores, as

pesquisas desenvolvidas junto ao docente-pesquisador e a sua prática docente. Os trabalhos reunidos nessa categoria, trazem a qualidade a partir da formação intelectual do docente-pesquisador aditiva à formação do seu alunado (graduação e pós-graduação), em diferentes espaços acadêmicos. Pois nessa perspectiva, a qualidade da Educação Superior está intimamente ligada ao trânsito formativo de seus docentes, e o “produto” por eles oferecido no itinerário formativo dos seus alunos.

Em menor quantidade (18,63%), temos a qualidade da Educação Superior a partir de uma perspectiva bastante distinta, pois esta não se relaciona exclusivamente com o conhecimento produzido no espaço universitário, mas se focaliza no impacto desse conhecimento na comunidade acadêmica. A qualidade social se apresenta principalmente a partir de estudos e investigações acerca das atividades de extensão desenvolvidas junto ao cenário universitário. A qualidade social se manifesta – neste cenário de pesquisa – à luz das estratégias utilizadas pelas diferentes Instituições de Ensino Superior para “devolver” à sociedade, os impostos nelas investidos (de forma direta, isenções fiscais, entre outros). A qualidade da Educação Superior, nesse sentido, está na inserção na comunidade, junto ao seu “local”, fazendo com que a teoria experienciada nas dependências da instituição se materialize no desenvolvimento de práticas sociais.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As pesquisas denominadas Estado do Conhecimento se mostram como importante ferramenta dentro dos processos de construção do conhecimento, em especial nas Ciências Humanas e Sociais, que acabam carecendo de pesquisas sobre as pesquisas. Este resgate permite que uma série de elementos que caracterizam a pesquisa acadêmica sejam evidenciados e situados no tempo e no espaço no qual foram construídos, como: os temas/temáticas privilegiados; abordagens e posturas adotadas no desenvolvimento dos estudos; além da percepção do campo que está sendo exposto à luz da investigação. Pensamos, ainda, que esse movimento se constitui de extrema importância nas aproximações dos jovens pesquisadores (mestrandos e doutorandos) às suas temáticas de pesquisa, devendo ainda ser estimulados pelas comunidades de pesquisa acadêmica. Dessa forma, o estudo aqui apresentado se constitui como um primeiro impulso de aproximação com as diferentes dimensões de pesquisa, na qual os conceitos de qualidade mostram que as categorias teóricas que utilizamos trazem em si uma possibilidade de entendimento sobre o fenômeno da qualidade junto à produção acadêmica (teses e dissertações) de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* brasileiros.

Acreditamos que as dimensões de qualidade (acadêmica, educativa e social) que elencamos para o entendimento do fenômeno estudado acabam por explicitar a complexidade na qual a polissemia do termo se encontra nas produções bibliográficas de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* brasileiros (dissertações e teses), evidenciando que mesmo no contexto universitário, não existe um consenso por parte da comunidade de pesquisadores sobre uma definição clara de qualidade. Percebemos que as transformações que ocorrem no uso do termo se apresentam, particularmente, em função do destaque a ser evidenciado no fenômeno, interseccionado a qualidade, como por exemplo, a qualidade no contexto da Educação Superior.

Do material analisado, a maior parte resultado de dissertações de mestrado, percebemos que a produção sobre a temática alcançou seu máximo em 2016 (38 estudos); porém, o período de 2013 e 2015 também possui relevância nesse enquadramento. A maioria dos estudos que compõem o *corpus* de análise, debruça-se sobre o entendimento da qualidade da Educação Superior na perspectiva da qualidade educativa, ou seja, esse conjunto de estudos (aproximadamente 48%) apresenta problemáticas e/ou fenômenos que trazem em si uma relação entre qualidade e o papel do espaço universitário na formação plena dos sujeitos (no sentido educativo), com estímulos à autonomia e à participação ativa na sociedade. Em outro conjunto de trabalhos (aproximadamente 33%), relaciona-se a qualidade da Educação Superior, a quadros docentes especializados nos diferentes espaços universitários, a qualidade acadêmica.

Nesse sentido, o espaço universitário se coloca como o lócus de produção do conhecimento na sociedade, e este espaço, por sua vez, depende intrinsecamente da capacidade docente na “transmissão” destes saberes desenvolvidos, particularmente pela sua *expertise* em pesquisa. Um aspecto diferente do que os estudos anteriores evidenciaram está na perspectiva da qualidade da Educação Superior, a partir da “devolutiva” do trabalho desenvolvido no campo acadêmico à sociedade, qualidade social. Essa forma de perceber a qualidade da Educação Superior ainda é pouco explorada nos trabalhos (aproximadamente 19%), pois aqui fica evidenciada a relação existente entre a universidade e sua identificação com o local (comunidade acadêmica).

Uma próxima etapa a ser focalizada a partir da produção deste estudo, está em identificar as comunidades de pesquisa produtoras de conhecimento dentro da temática da qualidade da Educação Superior, da mesma forma que perceber quais são dos Programas de Pós-Graduação brasileiros onde essas comunidades se inserem, buscando ainda, compreender os referenciais epistemológicos que norteiam essas investigações. Procuramos com este trabalho, observar o fenômeno da qualidade a partir dos diferentes momentos nos quais a polissemia do termo

se constitui, destacando a percepção da comunidade de pesquisadores brasileiros sobre os usos, as adequações e as (re)significações que a qualidade da Educação Superior, tanto como ideia como conceito, vem sofrendo ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **O campo científico**. São Paulo: Ática, (Coleção Os Pensadores) 1988.

CORTESÃO, L.; STOER, S. Cartografando a transnacionalização do campo educativo: o caso português. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortes, p. 377-414, 2002.

CUNHA, M. I. da. Qualidade da educação superior e a tensão entre democratização e internacionalização na universidade brasileira. **Revista Avaliação**, v. 22, n. 03, p. 817-832, nov. 2017. Acesso em: 10 jul 2018, Disponível em: <<https://goo.gl/NgFtj5>>.

DAVOK, D. F. Qualidade em Educação. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. Acesso em: 03 ago 2018, Disponível em: <<https://goo.gl/qxvEMq>>.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2001.

DEMO, P. **Ciências sociais e qualidade**. São Paulo: ALMED, 1985.

FERREIRA, N. S. de. A. As Pesquisas Denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, ago, 2002. Acesso em: 05 ago 2018, Disponível em: <<https://goo.gl/Xej6j1>>.

FIORENTINI, D.; LORENZATO, S. **Investigação em Educação Matemática: Percursos Teóricos e Metodológicos**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONTOURA, J. S. D. A. **A Gestão da Educação Superior em Contextos Emergentes: A Perspectiva dos Coordenadores dos Cursos Superiores de Tecnologia do IFRS – Campus Porto Alegre**. 2018, 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/ynYL5U>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

MAINARDES, J.; TELLO, C. A pesquisa no campo da política educacional: Explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, nº 75, p. 1-16, jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/gkF5Dn>>. Acesso em: 7 ago 2018.

MELO, M. V. **Três décadas de Pesquisa em Educação Matemática na Unicamp: Um Estudo Histórico a partir de Teses e Dissertações**. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/QmjwJd>>. Acesso em: 29 jul 2018.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/9xQhFf>>. Acesso em: 13 jul 2018.

MOROSINI, M. C. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Revista Educação**. Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, jan./abr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/wyJMzB>>. Acesso em: 13 jul 2018.

MOROSINI, M. C. Qualidade da Educação Superior em Contextos Emergentes. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/aiWzzD>>. Acesso em: 20 jul 2018.

MOROSINI, M. C. Internacionalização na Produção de Conhecimento em IES Brasileiras: Cooperação Internacional Tradicional e Cooperação Internacional Horizontal. **Educação em Revista**, v. 27, n. 01, p.93-112, abr. 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/iBqMPv>>. Acesso em: 15 jul 2018.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014. Disponível em: < <https://goo.gl/zhGzgB>>. Acesso em: 15 jul 2018.

MOROSINI, M. C.; NASCIMENTO, L. M. do. Internacionalização da Educação Superior no Brasil: A Produção Recente em Teses e Dissertações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/7Skc8c>>. Acesso em: 28 jul 2018.

ROMANOWSKI, J. P. **Licenciaturas no Brasil**: Um Balanço das Teses e Dissertações (1990- 1998). 2002. 132 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: < <https://goo.gl/Ms74To>>. Acesso em: 11 jul 2018.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil**: Genealogia do Conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SOBRINHO, J. D. Avaliação e Transformações da Educação Superior Brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/TxnxWm>>. Acesso em: 03 jul 2018.

TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educacional: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, mar. 2012. Disponível em: < <https://goo.gl/dbts1g>>. Acesso em: 05 jul 2018.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xzfRjs>>. Acesso em: 05 jul 2018.

JULIAN SILVEIRA DIOGO DE ÁVILA FONTOURA é licenciado em Ciências da Natureza: Biologia e Química pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFRS (2015), Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (2018), Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Bolsista CAPES/PROEX, desenvolvendo investigações junto a Linha de Pesquisa Educação, História e Políticas, com pesquisas centradas majoritariamente nas temáticas: Educação Superior, Gestão da Educação; Contextos Emergentes; e Qualidade da Educação. Atua como Professor da área de Ciências da Natureza da Rede Pública de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: julian.diogo@gmail.com

BERENICE CORSETTI possui Graduação em História pela Universidade de Caxias do Sul – UCS (1968), Mestrado em História pela Universidade Federal Fluminense – UFF (1983), Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (1998) e Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (2010). É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Atualmente é professora titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, integrando o corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. É a atual coordenadora da Linha de Pesquisa I (Educação, História e Políticas), deste Programa. Desenvolve pesquisas na área de História das Políticas Educacionais no Brasil, relacionadas ao contexto internacional; Indicadores de Qualidade da Educação no Brasil e História da Educação. Atua nos cursos de Licenciaturas da UNISINOS, em disciplinas que relacionam a História da Educação e as Políticas Educacionais. E-mail: bcorsetti@unisinos.br

Recebido em agosto de 2018

Aprovado em novembro de 2018

Artes de governo, anarqueologia e assinaturas na geração de modelos analíticos no campo da Administração educacional

Arts of government, anarcheology and signatures in the generation of analytical models in the field of Educational Administration

Artes de gobierno, anarqueología y firmas en la generación de modelos analíticos en el campo de la Administración educativa

ALEXANDRE SIMÃO FREITAS

Resumo: O artigo assume a noção de *governamentalidade* como ferramenta teórica fundamental na análise das categorias que estruturam as teorias administrativas em educação na atualidade. O objetivo consiste em desdobrar metodologicamente uma *anarqueologia dos saberes* da Administração educacional, seguindo as análises de Michel Foucault e Giorgio Agamben sobre o poder pastoral e a teologia econômica. Como resultado, delineia-se uma leitura alternativa sobre a subsunção recente do conceito de administração pelos paradigmas de gestão no contexto da globalização neoliberal.

Palavras-chave: Governamentalidade; anarqueologia; Administração educacional.

Abstract: The article assumes the notion of governmentality as a fundamental theoretical tool in the analysis of the categories that structure the administrative theories in education today. The objective is to unfold methodologically an anarchoeology of the knowledges of the Educational Administration, following the analyzes of Michel Foucault and Giorgio Agamben on pastoral power and economic theology. As a result, an alternative reading is delineated about the recent subsumption of the concept of management by administration paradigms in the context of neoliberal globalization.

Keywords: Governmentality; anarchoeology; Educational administration.

Resumen: El artículo asume la noción de gubernamentalidad como una herramienta teórica fundamental en el análisis de las categorías que estructuran las teorías administrativas en educación en la actualidad. El objetivo consiste en desplegar metodológicamente una anarqueología de los saberes de la Administración educativa, siguiendo los análisis de Michel Foucault y Giorgio Agamben sobre el poder pastoral y la teología económica. Como resultado, se delinea una lectura alternativa sobre la subsunción reciente del concepto de administración por los paradigmas de gestión en el contexto de la globalización neoliberal.

Palabras clave: Gubernamentalidad; anarqueología; Administración educativa.

INTRODUÇÃO

A *ênfase nos paradigmas* de gestão no contexto da globalização neoliberal parece reiterar a tese de Agamben (2011, p. 8), segundo a qual “não podemos entender o triunfo da economia hoje em dia se não o entendemos ao mesmo tempo como triunfo do paradigma gerencial da *oikonomia* teológica”. Assim, propomos reconstruir nesse artigo uma espécie de história esquecida das categorias que estruturam as teorias administrativas em educação, elucidando, nesse percurso, sua subsunção recente aos chamados *paradigmas de gestão*.

Trata-se de uma reflexão teórica motivada pela escassez de estudos voltados para os fundamentos ontológicos das teorias administrativas no campo educacional. Os poucos trabalhos existentes nessa direção se propõem, antes, um resgate histórico das transformações da disciplina também denominada Administração educacional e/ou escolar (MESSAS, 2007; MAYER; CANOPF, 2006; DRABACH; MOUSQUER, 2009)¹.

Nesse último âmbito, focaliza-se o estudo da Administração Educacional por meio de duas tendências antagônicas: a primeira, defendendo a transposição dos princípios, métodos e técnicas emanadas das *Teorias Gerais da Administração*; e a segunda, lutando pela especificidade da educação como base da Administração educacional e escolar.

Essas mesmas pesquisas tendem a agrupar a história da Administração educacional brasileira em três grandes momentos. O primeiro, dos anos 1930 até os anos 1970, caracteriza-se pela defesa epistêmica do campo, apoiada principalmente em teorias administrativas gerais e tendo como base os estudos dos chamados pioneiros (TEIXEIRA, 1956; RIBEIRO, 1978)². O segundo, de meados dos anos 1970 até os anos 1980, destaca-se pela crítica ao modelo burocrático de organização escolar (TRAGTENBERG, 1980; 1974; ALONSO, 1978). Nesse período, consolidam-se os estudos voltados à constituição de uma teoria da administração educacional em bases próprias (FÉLIX, 1989; PARO, 1999), questionando-se a correlação entre a administração empresarial e a educacional.

1 Não se trata de desconhecer a importância dessas tentativas, pois, como sabemos, ainda é patente a influência de outras áreas sobre a teoria e a prática da Administração educacional, o que contribui para sua subordinação epistêmica, bem como para a obstrução da especificidade crítica do campo (SANDER, 1982; 1985; WITTMANN, 1987; 1985).

2 Para uma análise específica do papel dos pioneiros da Administração da educação (Antonio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, Manoel Lourenço Filho), no Brasil, veja-se a pesquisa de Ribeiro e Machado (2007).

Por fim, no terceiro momento, dos anos 1990 até o presente, a produção da área passou a ser marcada por novas concepções de democracia e administração pública (BRUNO, 1997), confluindo na centralidade do princípio da gestão democrática. A tônica, contudo, é fornecida pelos debates sobre a globalização, a descentralização e o financiamento da educação, questões que surgem hegemonizadas pela questão da qualidade (ALGARTE, 1998), reverberando o diagnóstico de que estaríamos vivendo uma “estagnação teórica da administração educacional” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 199).

De fato, a primeira década deste século foi pouco ou nada propícia ao desenvolvimento sistemático de estudos teóricos de fôlego. Contrariando a expectativa não confirmada de que as análises ancoradas em um referencial com forte inspiração histórico-crítica geraria uma delimitação teórica-conceitual do campo, após breve revitalização da produção acadêmica largamente influenciada pela crítica à perspectiva neoliberalista na educação, as pesquisas teóricas praticamente desapareceram.

Desse modo, seguindo Kuenzer (1984), admite-se a importância de avançar para além dos estudos históricos, dimensionando o próprio uso dos conceitos que são mobilizados pela Administração educacional brasileira. O que não significa recolocar o debate no estatuto de sua cientificidade, pois essa postura analítica tende a priorizar reflexões em um eixo epistemológico que contribui para reiterar uma visão naturalizada do saber científico na qual a verdade estaria inscrita no próprio objeto de estudo.

Esse tipo de abordagem legitima processos de despolitização dos saberes na área, ao mesmo tempo em que evidencia uma ausência de diálogo com as reflexões da Filosofia Política contemporânea, um campo gravemente subestimado pelos pesquisadores da Administração educacional (TORRES, 1992), mas que estuda as relações de poder estruturadas nos vários níveis da organização social. A ausência de uma interlocução sistemática com esses aportes produz uma subteorização das análises, tendo como resultado investigações assombradas por sua própria inconsistência conceitual, pois os fundamentos normativos da Administração educacional “não foram completamente elaborados” (p. 22).

Ao radicalizar esse posicionamento, o presente texto visa justamente a mobilizar os estudos sobre a governamentalidade para um entendimento genealógico da formação do campo de saberes que estruturam as teorias administrativas em educação.

Nessa direção, admite-se que o pensamento tardio de Foucault fornece pistas importantes para uma reflexão renovada da razão de Estado moderna³, a partir do que ele denominou de *anarqueologia dos saberes*. Uma análise genealógica que nos libera das constrações geradas pelas teorias sociológicas, comumente usadas pelos pesquisadores do campo, e que “dão ao Estado a imagem de uma realidade unificada” (AVELINO, 2010, p. 03). A anarqueologia abdica de investigações geradas em termos de soberania, legitimidade ou representação, focando a conceitualização das próprias práticas de governo.

Dessa ótica, a questão movente consiste em investigar em que medida o estudo da *governamentalidade* política estatal, efetuada por autores como Foucault e Agamben, possibilita, implica e demanda uma anarqueologia das teorias administrativas que lhe são associadas no campo da educação e da formação humana, a fim de que se possa recusar os processos biopolíticos de controle neoliberalista vigentes na educação.

A exposição foi construída a partir de uma pesquisa bibliográfica ancorada no curso *Segurança, Território e População* (FOUCAULT, 2008), e na obra de Agamben (2011), *O Reino e a Glória*. A leitura desses textos permitiu demonstrar as afinidades entre aquilo que Foucault chamou de *poder pastoral*, ou seja, o poder de produzir sujeitos governáveis a partir da captura de sua subjetividade, e o que Agamben (2011) descreveu nos termos de uma “história das ideias teológicas que alimentam nossas teorias administrativas” (p. 13).

AS NOVAS “ARTES DE GOVERNAR” E A RAZÃO DE ESTADO MODERNA

Nos seus trabalhos tardios, Michel Foucault dedicou parte significativa de suas investigações à exploração de uma imensa literatura sobre as *artes de governar*. Um *corpus* caracterizado em oposição a obras como *O Príncipe* de Maquiavel, e cujo contexto imediato era fornecido pelo sentimento de perigo social gerado pelas tensões violentas que ameaçavam a paz das vilas provocadas pela escassez de alimentos.

3 Na literatura disponível encontram-se dois significados gerais do termo governamentalidade. O primeiro, referido como artes de governar, é mais geral e aponta uma abordagem do Estado moderno. Na segunda definição, o termo é pensado a partir da fusão entre as noções de governar (*gouverner*) e mentalidade (*mentalité*), salientando a interdependência entre o exercício do governo (suas práticas) e as mentalidades (racionalidades políticas). Trata-se de uma noção criada por Foucault e desdobrada por autores como Dean (1999), Gordon (1991), Lemke (2000) e Rose (1999). No campo educacional, estudos inspirados nessa noção incluem os trabalhos de Ball (1990; 1994), Peters (2001; 2003) e Tikly (2003).

Mas, no final do século XVII, as revoltas camponesas vão reduzindo-se e os conflitos desviando-se para o interior da vida urbana, dando origem a um novo medo articulado em torno das epidemias e revoltas que ameaçam as cidades, o que desdobra mecanismos de esquadramento do espaço urbano e de vigilância dos hábitos dos cidadãos (FOUCAULT, 2008). É nesse mesmo cenário que emerge o discurso em torno da urgência do ensino para todos, a partir de uma nova composição entre os diversos tipos de governo: governo do poder estatal; governo do patrimônio na vida privada; governo de si no campo moral; e governo das crianças que se tornará o tema privilegiado da pedagogia.

O poder estatal se configura, nesse âmbito, como mais uma das formas de governo, referindo-se às múltiplas sujeições que ocorrem e funcionam no interior do corpo social. As artes de governar modernas não tratam nem se limitam a impor a lei, ocupando-se com o modo correto de dispor pessoas e coisas para conduzi-las a fim de alcançar objetivos múltiplos e variáveis, tais como: produzir mais riquezas, controlar a explosão demográfica, evitar as epidemias, conter as rebeliões, educar as crianças, etc. Para atingir esses diferentes fins, é preciso usar mais táticas do que leis, ou melhor, usar as normas e as leis como táticas móveis. Assim, diz Foucault (1992, p. 292), desde o século XVII, vivemos na era da governamentalização do Estado, “um fenômeno astucioso” que garante a sobrevivência do próprio Estado por meio de medidas que definem “o que deve ou não competir ao Estado”.

O argumento foucaultiano lembra, ainda, que o controle político das populações não se opera meramente pela consciência ou pela ideologia, mas pelo investimento maciço em um corpo domesticado. A política escolar, por exemplo, vai constituir um conjunto de estratégias de disciplinarização anátomo-política dos corpos, instaurando um novo dispositivo de seleção e normalização das condutas (FOUCAULT, 2013). O problema central é como fazer para que os governos cobrem da parte dos que são dirigidos mais do que atos de obediência. Nessa direção, a razão de Estado moderna desdobra um tipo excêntrico de governo no qual não se é solicitado apenas a obedecer, mas, sobretudo, a manifestar aquilo que se é. Governar passa a significar um processo complexo de condução das condutas que almejam levar indivíduos e populações a manterem suas crenças, seja aceitando a autoridade que as autentica, seja vivendo em conformidade com elas, por meio de um novo governo da verdade, onde a verdade deixa de ser pensada como algo apenas da ordem da lógica, configurando-se mais como uma forma específica de engajamento.

Esse novo governo da verdade é representado, por Foucault (2010, p. 155), através da expressão: “é verdade, logo, eu me inclino”. Sem dúvida, este “logo” é uma proposição um tanto “enigmática”, pois nele existe qualquer coisa

que “não pertence à verdade em si mesma” e que a ciência “não pode justificar e dar conta” (p. 156). O problema é que a Filosofia política da qual somos herdeiros naturalizou outra conjunção colocada entre o “eu penso” e o “eu existo”. A famosa experiência do *cogito* cartesiano ocultou uma conjunção mais prosaica, na qual se fazem presentes determinados regimes de verdade que são irredutíveis às leituras epistêmicas, pois fala das condições para a aceitação de um dado regime de verdade pelos próprios sujeitos que o enunciam, vinculando-os ao jogo político da verdade.

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral de verdade”: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sancionam uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (FOUCAULT, 2014, p. 12).

É por meio desse curioso movimento interpretativo que Foucault introduziu uma postura anarqueológica (AVELINO, 2012) fundamental para os propósitos de uma reconstrução das categorias que embasam as teorias administrativas em educação na atualidade, uma vez que a anarqueologia dos saberes não visa à história de uma ciência para demonstrar a validade de seus conceitos e teorias. Trata-se de mostrar, ao contrário, como os sujeitos estão presos a procedimentos específicos de manifestação do verdadeiro que são reiterados e reproduzidos por meio de vários saberes científicos ou não.

A investigação anarqueológica vai ao encontro do que Agamben (2011, p. 16) chama de assinaturas, pois todo conceito está atravessado por marcas que indicam transferências e deslocamentos de significados e signos de uma esfera para outra. Uma assinatura seria algo que, em determinado conceito, o marca e o excede-o para remetê-lo a um novo âmbito, constituindo novos sentidos e instaurando novos usos.

A pertinência de uma história das assinaturas reside no fato de que nossos conceitos políticos modernos mantêm ativas, tensões e patologias sociais de longo alcance. Uma história rigorosa é capaz de identificar problemas perenes e nos informar dos perigos inerentes à teologização do político que subjaz na idealização de qualquer conceito (HERVÁS, 2010, p. 75).

Esse procedimento teórico-metodológico demonstra toda sua pertinência quando se interroga o modo como as teorias administrativas em educação problematizam o poder governamental, sob a rubrica limitativa do chamado poder executivo. Para autores como Foucault e Agamben, ao contrário, o verdadeiro arcano da política e das teorias administrativas é justamente a noção

de governo. Para evidenciar os efeitos desse posicionamento, ambos colocam em jogo a centralidade da teologia cristã como espaço de refração analítica das noções que estruturam nossa compreensão do poder político.

O PODER PASTORAL COMO PONTO CEGO DAS TEORIAS ADMINISTRATIVAS EM EDUCAÇÃO

No curso Segurança, território, população, Michel Foucault desenvolveu uma analítica da figura do pastor e suas repercussões nas práticas governamentais. Para ele, o poder pastoral seria uma espécie de matriz das artes de governo dos homens, vigentes na razão de Estado moderna. O pastor é aquele que exerce seu poder a fim de alcançar cada indivíduo em sua singularidade, ao mesmo tempo em que deve prover tudo o que é necessário para satisfazer as necessidades do rebanho no seu conjunto. O governante pensado como um pastor deve colocar sua atenção nos indivíduos que compõem o rebanho, embora precise considerá-los em seu conjunto. Por outro lado, como se trata de um governo de seres vivos em movimento, o poder pastoral não se exerce sobre um território, visando antes a conduzir “uma multiplicidade em movimento” (FOUCAULT, 2008, p. 154).

Esse duplo aspecto distributivo e paradoxal do poder pastoral, “*omnes et singulatim*”, nos termos de Foucault (2006), será o grande problema do poder moderno, pois exige colocar em ação técnicas administrativas especificamente voltadas a identificar, corrigir e regular a presença de irregularidades no ordenamento social. O pastorado destrava um sofisticado poder normalizador que se estende para vários domínios. Na educação, os processos de normalização substituem ou acrescentam “graus de normalidade” (PORTOCARRERO, 2004, p. 175), que, por sua vez, se convertem em “signos de pertença a um corpo social” (*ibidem*). A normalização atua constrangendo “para homogeneizar as multiplicidades, ao mesmo tempo que individualiza, porque permite as distâncias entre os indivíduos, determina níveis, fixa especialidades e torna úteis as diferenças” (*ibidem*).

Em síntese, o poder pastoral funciona através de uma dupla captura: instituindo normas que objetivam o sujeito, e subjetivando os sujeitos por meio dessas normas. Sem o poder normalizador próprio ao pastorado, diz Foucault (2008), a economia política não teria como prevalecer como paradigma de governo das populações na modernidade.

No entanto, o poder pastoral também fez recair algumas exigências sobre quem governa, que precisa demonstrar uma disposição considerada essencial para aquele que administra uma população, pois “aquele que governa, somente deve governar à medida que vá considerar-se e agir como se estivesse ao serviço dos governados” (FOUCAULT, 2008, p. 127). Ou seja, o pastorado é um modo

estratégico de governo que não impõe a lei mediante a força, mas pondo-se ao serviço dos próprios governados. Desse modo, o governante, seja ele um político ou um professor, precisa adotar-demonstrar a atitude de alguém que trabalha para o bem comum, isto é, para atender os interesses dos governados.

Na modernidade, o poder pastoral desdobrou um conjunto de saberes, dentre os quais destacam-se a estatística⁴ e a polícia⁵, que possibilitaram expandir a influência do pastorado para o interior da estrutura governamental-administrativa, trazendo à tona o primeiro foco de experiência onde se pode visualizar a emergência dos principais conceitos e práticas que constituirão, no século XX, a administração científica da educação. Assim, a educação passa a ser pensada como condução de um conjunto de indivíduos; condução embasada em conhecimentos que deveriam levar em conta regularidades comportamentais a serem implementadas por meio de técnicas como “vigilância hierárquica”, “sanção normalizadora” e “exames” (FOUCAULT, 2013, p. 164). O objetivo é “docilizar os corpos”, eliminando-se os castigos e as punições físicas. O educador devendo fazer valer sua vontade por meio de uma “arte das distribuições” (p. 137) das tarefas desempenhadas no interior da instituição escolar, planejando as atividades no espaço e no tempo.

A educação torna-se, ela mesma, um dispositivo cuja finalidade é inserir os alunos no mundo do trabalho capitalista, com o argumento de que assim o Estado atuaria para prover suas necessidades básicas. No conjunto, os novos processos administrativos que passam a vigorar nas instituições educativas pretendem modificar as maneiras de viver e de agir dos indivíduos tanto como sujeitos econômicos, como enquanto sujeitos políticos.

A analítica foucaultiana do poder pastoral deixa claro, então, como uma genealogia das teorias administrativas em educação deve começar pelos modos como crianças e jovens foram consideradas um alvo prioritário de exercício do poder político, transformando-as em sujeito-objeto de um poder-saber que visa a

4 Foucault nos mostra que a emergência política da estatística, como saber do Estado, tem como finalidade conhecer as diferentes forças através da aplicação de uma racionalidade econômica, cuja meta é o crescimento infinito das riquezas e a proteção da soberania do próprio Estado (FOUCAULT, 2008, p. 365).

5 Diferindo da significação que se atribui hoje, entre o século XVII e o fim do século XVIII, o conceito de polícia definia os meios pelos quais a potência do Estado poderia crescer ao mesmo tempo em que era garantida a manutenção da ordem em seu interior. Uma intrigante teoria da polícia se fez presente nos principais manuais para administradores que estivessem à frente do Estado. O *Traité de la police*, de Nicolas Delamare, por exemplo, designava treze domínios que a polícia deveria gerir: “a religião, os costumes, a saúde e os meios de subsistência, a tranquilidade pública, o cuidado com os edifícios, as praças e os caminhos, as ciências e as artes liberais, o comércio, as manufaturas e as artes mecânicas, os empregados domésticos e os operários, o teatro e os jogos, enfim o cuidado e a disciplina dos pobres” (FOUCAULT, 2008, p. 450).

conduzi-las através da produção de uma verdade sobre elas mesmas, permitindo que o Estado interfira nos seus desejos, comportamentos e opiniões. Convertendo-se a população escolar em uma figura secularizada do rebanho:

Cuidar bem da população é sinônimo de potenciar a riqueza do Estado. Este cuidado é em si mesmo paradoxal porque se cuida da população enquanto esta significa riqueza real ou potencial para o Estado. Porém, quando essa população se tornar inútil, o Estado tenderá a suspender o cuidado sobre ela e a abandonará à sua sorte (AGAMBEN, 2004, p. 34).

Isso mostra que a emergência dos saberes e práticas administrativas acompanham o movimento de inclusão da categoria povo na nova categoria população. O povo sendo concebido formalmente como sujeito de direitos e a população forjada realmente como objeto de governos múltiplos e variáveis. A noção de população, na verdade, delimita as vidas que devem ser governadas enquanto um recurso vital a ser instrumentalizado pelas técnicas gerencialistas concernentes. A tensão povo-população não é mera abstração filosófico-educacional, indicando as razões para o empresariamento crescente das formas de vida e a subsunção das teorias administrativas em educação nos paradigmas de gestão.

A GENEALOGIA TEOLÓGICO-POLÍTICA DO GOVERNO E AS APORIAS DA GESTÃO EDUCACIONAL

Para entender melhor esse argumento, acompanhemos as análises de Giorgio Agamben em *O Reino e a Glória*. Nessa obra, o filósofo italiano oferece uma análise *sui generis* para os pesquisadores das teorias administrativas em educação, ao focalizar o fenômeno da secularização da economia teológica e a sacralização litúrgica da política.

Seguindo a trilha dos estudos genealógicos foucaultianos, Agamben (2011, p. 31) ajusta o foco para os primeiros séculos da teologia cristã, explorando como a ressignificação do termo grego *oikonomia* produziu uma série de transmutações conceituais que culminaram na visão moderna do governo político como mero poder executivo.

A teologia cristã, diz Agamben, destituiu a dimensão propriamente ontológica da política, equiparando-a e reduzindo-a ao âmbito da economia compreendida como “gestão das coisas e dos corpos”. Esse deslocamento revela a base teológica oculta do paradigma do poder político moderno como um autêntico paradigma administrativo-gestionário, uma vez que ao transferir o conceito grego de *oikonomia* do seu sentido original de “ciência da administração doméstica” para

a concepção de um “governo divino do mundo”⁶, os primeiros teólogos cristãos passaram a legitimar a ação do governante desde uma solidariedade sutil com o livre-arbítrio das criaturas, ou seja, todo governo que governa as pessoas como se elas governassem a si mesmas é considerado um governo legítimo.

Mas esse gesto de “tradução” permitiu também que a teologia abandonasse o “campo religioso para imiscuir-se no mundo, e notadamente no mundo político” (AGAMBEN, 2011, p. 17), modificando estruturalmente o sentido da antiga distinção entre *ordenatio* e *executio*, hoje declinada em pares complementares como: *lei e polícia, poder constituinte e poder constituído*. Todos esses pares dicotômicos remontam à diferenciação teológica entre providência “geral” e “especial”, isto é, entre uma providência identificada com o funcionamento do mundo em suas linhas essenciais (*ordenatio*) e outra identificada com um governo do mundo desde a imanência de suas contingências (*executio*), configurando a “máquina bipolar” da soberania política que passou a ser articulada em dois níveis distintos, a fim de assegurar tanto a autonomia do governante perante o mundo quanto a possibilidade de sua intervenção providencial no mesmo. Analogamente, na modernidade, a distinção entre *Estado* e *governo* reproduz a estrutura dessa máquina, e o governo passa a ser entendido como uma atividade burocrática da administração⁷.

Mas, é sobretudo na análise do ato litúrgico que Agamben revela o ânimo teológico de nossas principais categorias político-administrativas. Assim como os teólogos cristãos já haviam feito com a noção de *oikonomia*, o termo grego *leitourgia* foi expropriado do seu significado preciso de prestações comunitárias que os cidadãos deveriam fazer em prol da polis, para assumir um caráter cultural expresso exemplarmente no ato de louvor.

Os cânticos de louvor e glória passaram a definir a essência mesma da liturgia cristã, expressando uma relação política originária através da qual os servos se vinculam a seu senhor⁸. Nessa direção, Agamben (2011, p. 193) identifica a glória como o segredo pontual do poder de governar em sua dimensão propriamente gerencial. Isso porque as “aclamações ritualísticas”, apreendidas enquanto “formas litúrgicas da *Glória*”, atuam diretamente na legitimação do poder instituído. A liturgia cristã não se configurava como mera “expressão subjetiva de

6 Nos escritos de teólogos como Hipólito, Tertuliano e Gregório de Nazianza, Agamben (2011, p. 8) identifica como o conceito de “economia” foi sendo conjugado com o de “providência”, fornecendo ao “governo da realidade” um modelo segundo o qual Deus “governa tudo irresistivelmente, mas com brandura e sem violência, de modo que o homem crê seguir sua vontade enquanto executa a de Deus”.

7 Desse modo, o governo jamais se identifica plenamente com o Estado, “assim como a pessoa do Filho jamais se identifica plenamente com a pessoa do Pai na economia trinitária” (AGAMBEN, 2011, p. 18).

8 O termo *leitourgia* se origina a partir de dois outros substantivos: *laos*, povo, e *ergon*, referindo-se aos serviços públicos que os cidadãos devem fazer enquanto cidadãos (AGAMBEN, 2011, p. 11).

louvor”; as celebrações eram políticas na medida em que tinham verdadeiramente uma “função instituinte”, pois cabia aos cultos coletivos o poder de reconhecer a *ekklesia* como um espaço diferenciado dos outros lugares particulares ou sociais, antecipando no tempo a concepção burocrática do poder governamental.

A função instituinte da liturgia cristã fez confluir aclamação política e opinião pública, desdobrando o princípio formal da representação que, como sabemos, só pode ser executado com a condição de que haja um público. Assim, por trás da teoria de legitimação do poder através do sufrágio individual, universal e secreto, Agamben (2011, p. 277) identifica uma máquina de produção de consensos e aclamação glorificante assentada nos mecanismos de formação da opinião pública. Essa máquina incorpora, gradativamente, os meios de comunicação de massa, a fim de gerenciar a dimensão aclamativa do poder.

Em outros termos, os meios massivos de comunicação carregam “uma nova potência política” que “deriva do modo como a opinião pública avalia, aprova ou desaprova qualquer ato de governo” (RUIZ, 2014, p. 207), concentrando o poder de disseminação própria à teologia da glória e configurando o próprio “ser da opinião pública”. A consequência imediata dessa situação é uma diluição dos âmbitos público e privado à medida em que as mídias formatam a percepção e o modo como as pessoas pensam.

Esse diagnóstico nos faz tropeçar nas principais aporias que articulam o governo político nas sociedades modernas. A glória (midiática) revela a vacuidade constituinte dos poderes vigentes, uma vez que os governos passam a legitimar-se através da midiaticização crescente da opinião pública que, glorificando suas decisões, garante sua continuidade indefinida na medida em que sejam capazes de produzir uma opinião pública favorável¹⁰.

A transformação do poder em espetáculo e do espetáculo em meio aclamatório de legitimação do poder coloca as atuais versões das democracias em uma posição aporética. Afirmam-se aporeticamente como democracias [poder do povo] enquanto desenvolvem, concomitantemente, dispositivos de fabricação de opinião pública, produzem formas de glorificação que, através do consenso maioritário, legitimam sua permanência no espaço e no tempo. Esses dispositivos, e com eles o poder das democracias, são altamente dependentes do poder espetacular, do espetáculo bem sucedido do poder (AGAMBEN, 2011, p. 279).

9 Por essa razão, na teologia cristã sempre se fez uma distinção qualitativa fundamental entre a liturgia e as devoções particulares. Estas seriam individuais e não expressariam o ser da *ekklesia*, enquanto a liturgia não só celebra, senão que institui a *ekklesia* (AGAMBEN, 2011, p. 193).

10 Na mesma direção, a ideologia liberal ou neoliberal consegue impor-se de modo bastante eficaz. Mas o diferencial do neoliberalismo é o fato de esse último argumentar, carregado por certa *hybris*, que o “fim da história” já chegou, uma vez que o *Reino* da economia mercantil já está completamente materializado, restando-nos apenas cantar sua *Glória* nas litânias cotidianas da publicidade e do consumo (SORDI, 2013).

Aqui, não restam dúvidas, o paradigma governamental que move a política moderna e contemporânea torna-se rigorosamente infernal, eternizando uma forma de poder que passa a atuar através da gestão midiática das crises que ele mesmo engendra. A constância das crises, aliás, é o que autoriza o estado de exceção a que estamos sujeitos. A crise transforma-se em nossa sacralidade cotidiana. Como resultado, os processos de gestão dos homens e do próprio Estado deixam de ser alvos específicos de problematização, fazendo com que a cada crise anunciada, clamem-se e se aclamem os novos choques de gestão. Daí Agamben (2011), afirmar não ser possível entender o triunfo da economia e do neoliberalismo se não se entende que o problema de todo governo implica a generalização de um paradigma de gestão, “cujas origens remontam à *oikonomía* teológica” (p. 299).

Se hoje assistimos ao domínio arrasador do governo e da economia sobre uma soberania popular esvaziada de qualquer sentido, isso significa talvez que as democracias ocidentais estejam pagando as consequências políticas de uma herança teológica que, por intermédio de Rousseau, assumiram sem se dar conta (AGAMBEN, 2011, p. 302).

Nesse contexto, a indistinção entre governo e poder executivo assume consequências trágicas, permitindo que a reflexão política se extravie “por detrás de abstrações e mitologemas vazios como a Lei, a vontade geral e a soberania popular, deixando sem resposta precisamente o problema político decisivo” (AGAMBEN, 2011, p. 299): o problema da própria máquina governamental e suas técnicas de gestão da vida.

Assim como já havia sinalizado Foucault (2008), o governo dos vivos no ocidente evoca uma forma de poder que introduz, continuamente, a economia na *práxis* política, denotando que a finalidade substancial de todo governo é o controle biopolítico das populações. Nesse sentido, tanto o pastorado eclesial como o governo político estatal moderno estão enredados no interior de um paradigma econômico-administrativo.

Esse diagnóstico mostra a urgência de se redimensionarem as bases conceituais e normativas das teorias administrativas em educação, uma vez que elas tendem a obstruir as concepções teológicas do poder político que as fundamentam e legitimam. Um exemplo dessa situação é o caráter ambivalente, para dizer o mínimo, da “mudança terminológica” recente do campo conceitual da administração para gestão educacional (CALIXTO, 2008).

Essa mudança aparentemente inócua de léxico, do ponto de vista aqui adotado, pode estar contribuindo para invisibilizar as novas estratégias políticas de controle da vida, apontando uma ordem discursiva que altera as relações entre

educação e democracia (POLI; LAGARES, 2017, p. 835). Logo, não é casual que o uso e a defesa da noção de gestão, pela própria administração pública, tenha adquirido o estatuto de uma verdadeira potência formativa, veiculando um novo consenso configurado exemplarmente nas parcerias crescentes entre o Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil.

Contudo, o uso inflacionado do termo gestão mais do que expressar uma ruptura efetiva no campo teórico-prático da administração educacional, apreendida agora como mais um elemento da gestão (sinônimo de gestão administrativa), instala uma nova polaridade entre uma administração educacional, técnica e potencialmente autoritária, e uma gestão, imanentemente democrática e contingencialmente gerencialista. Esse posicionamento difunde a crença equívoca de que o termo gestão se configura como uma espécie de “evolução natural” dos paradigmas da administração educacional¹¹.

Nunca é demais ressaltar que os deslocamentos de sentido funcionam também como armas estratégicas de governo, apagando tensões e obscurecendo a percepção dos limites que atravessam os processos políticos. Por isso, há que se problematizar, sobretudo, o diagnóstico de que toda crise da educação se constitui como uma *crise de gestão*, ou seja, uma crise da capacidade de gerir os processos educativos por parte dos atores envolvidos.

Esse argumento encontra sua significação plena no debate recente em torno de um novo modelo de intervenção pública voltada para a reforma dos aparelhos governamentais, que altera o modo de pensar a gestão de bens públicos, associando questões ligadas à eficiência e à produtividade econômica ao desempenho escolar¹².

Mas, em que pese o desejo de abordar a penetração crescente da racionalidade da chamada Nova Gestão Pública (OLIVEIRA; ASSIS; LIMA, 2017, p. 514), na educação, a ênfase permanece sendo posta nos seus mecanismos de regulação e na crítica do modelo de governança. Identificam-se representações que favorecem a disseminação desses mecanismos ou a ela resistem, mas o

11 No Brasil, dentre outros, Lück (1998) tem defendido explicitamente que o conceito de gestão ultrapassa o de administração por “abrançar uma série de concepções não abarcadas por este outro” (p. 16), defendendo que o uso do termo indica “a adoção de princípios e valores mais democráticos no ambiente escolar”.

12 Pesquisas realizadas no âmbito da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE), identificaram que o uso do termo gestão, nos textos publicados, começou em meados dos anos 1980, sobretudo após a “realização do Simpósio tendo a temática Democratização da educação e gestão democrática da educação” (MAIA, 2004, p. 147), identificando-se “sutilmente, a Administração com a centralização, com a ênfase na burocracia, relações antidemocráticas e a Gestão com práticas coletivas, relações horizontais e possibilidade de convivência democrática” (p. 157). No âmbito governamental a alteração terminológica ocorre desde o final da década de 1980 e início da década de 1990, materializando-se em diversos dispositivos normativos que enfatizam que as escolas, sobretudo as públicas, devem aplicar e desenvolver a gestão democrática em suas unidades, traduzindo sempre uma visão positivada do termo (CALIXTO, 2008, p. 28).

alvo dos estudos permanece focalizado nas políticas e programas pensados como meios analíticos privilegiados para pensar os processos de apropriação da perspectiva gerencial, verificando-se em que medida a “implementação de um [dado] repertório de tecnologias e políticas” (p. 518) tem sido incorporado e quais as suas repercussões sobre as práticas dos atores e sobre os sistemas educacionais.

Contudo, raramente se problematizam as próprias categorias colocadas em jogo nesse debate. A tendência dos pesquisadores é a de assumir a priori que a noção de gestão, ao importar os valores e práticas da administração privada para a administração pública, descaracteriza, nesse percurso, a própria especificidade da ação educacional. Tudo se passa como se a indução da gestão, em sua vertente privada-mercantil, implicasse automaticamente uma oposição à lógica do direito e da democracia; lógica essa que estaria sendo pervertida com o capitalismo sendo apontado como o responsável pela deturpação de um sentido, suposto mais verdadeiro e autêntico, de gestão e de democracia.

Esse posicionamento analítico termina por opor uma “perspectiva tradicional (neoliberal)” e uma “perspectiva crítica” de gestão, esta última associada às “condições, mecanismos e espaços” (POLI; LAGARES, 2017, p. 835) em que os atores de uma sociedade democrática e participativa discutem e deliberam. Sem dúvidas, a adoção de práticas e saberes oriundos da administração privada possibilita a circulação e o uso de critérios da lógica empresarial no campo educacional. Entretanto, esse tipo de argumentação tende também a projetar diferenças fantasmáticas entre a racionalidade empresarial e a racionalidade educacional como se a organização escolar portasse, naturalmente, uma oposição quase metafísica a outras formas de organização social.

Nesse sentido, se, por um lado, não devemos diluir a especificidade da ação educativa, por outro, não devemos mitologizar os meios e os fins que regem o seu funcionamento. Essa postura idealiza o sentido da própria instituição escolar, reintroduzindo os princípios teológico-econômicos que lhe deram origem.

Nesse ponto, as investigações anarqueológicas desdobradas por Foucault e Agamben podem desempenhar um papel importante na elucidação de uma antiga aporia herdada pelos pesquisadores da administração educacional, que tendem a defender a especificidade da educação pela racionalidade dos seus fins. Ora, se a governamentalidade liberal ou neoliberal é uma “arte de administrar pessoas e coisas”, sua assinatura teológica faz ser também a educação uma arte de administrar pessoas e coisas de acordo com um projeto, isto é, de acordo com

um fim. Assim, a eficiência ou a produtividade demandada pela gramática política contemporânea define-se simplesmente pelo resultado final de uma ação, seja a maximização dos lucros ou a humanização pelo esclarecimento¹³.

A postura anarqueológica abdica de idealizar essa imagem juridificante do direito à educação e mesmo da democracia. Imagem que carrega em seu bojo uma visão salvífico-messiânica, ressaltando o deslocamento da gestão governamental para a economia política, a fim de elucidar o crescente empresariamento da vida humana e da subjetividade.

Nesse contexto, o papel da gestão educacional não consiste em apenas transferir os saberes e práticas da administração privada para a administração pública. Como a educação escolar já se encontra plenamente incorporada às tecnologias de controle da vida, o dispositivo gestor pode, enfim, liberar plenamente sua função glorificante, convertendo os saberes e as práticas da administração educacional em veículos midiáticos do poder governamental. A prevalência dos paradigmas de gestão só se deixa apreender quando se leva em conta uma análise concreta da nova liturgia do poder. Esse aspecto decisivo é, no entanto, deixado à margem quando da compreensão do que se passa na subsunção da malha conceitual da administração educacional pelos paradigmas de gestão.

Como lembra Agamben (2011), a democracia contemporânea está inteiramente fundada na glória, ou seja, na gestão eficaz da aclamação, disseminada pelas mídias que assumem a direção dos processos de formação da opinião pública. A partir disso, a ênfase nos paradigmas de gestão assume um novo matiz, pois genealogicamente seus fundamentos são originariamente litúrgicos, trazendo para a modernidade uma forma de conceituação que visa a legitimar o formalismo prático e ritualístico das burocracias estatizadas.

A gestão da educação funciona, portanto, nos governos de direita ou de esquerda, como um processo gestual, reproduzindo performativamente as leis e os atos de governo que se fabricam, para a opinião pública, como sendo da ordem da necessidade. Parafraseando Agamben (2011), a gestão educacional representa uma zona de indiscernibilidade entre o geral e o particular, entre o

13 Não obstante, os teóricos da administração educacional tendem a privilegiar uma imagem do direito à educação forjada pelo racionalismo francês, que fecundou o pensamento dos revolucionários de 1789, inaugurando de fato a democracia republicana, mas que, no fundo, é herdeira das categorias do direito canônico forjado entre os séculos XII e XIV, momento em que a terminologia *administratio* se aproximou de *iurisdictio*. Esquece-se, assim, que é o paradigma gerencial que abre o campo semântico do direito à educação tal como esse será articulado pela economia política capitalista e efetivado pelas técnicas administrativas, privadas ou públicas, que lhe são concernentes. Em outras palavras, não é capitalismo que distorce a administração e a gestão; foram essas categorias que formataram o capitalismo como uma insidiosa e penetrante tecnologia econômica-política de governo biopolítico dos indivíduos e das populações.

calculado e o não desejado. Essa é sua economia¹⁴. Como consequência, urge outra postura teórica no seu tratamento, recuperando uma linguagem que privilegie a vida e a democracia desde a práxis política. Pois, como já sabiam os gregos, a vida democrática se conecta às práticas de liberdade, razão pela qual o âmbito doméstico (*oikônômico*) e o âmbito público (*político*) deveriam permanecer dissociados. Uma das críticas mais severas de Aristóteles à república platônica se baseava justamente no perigo da *polis* tornar-se uma gigantesca oikia, onde os cidadãos seriam mais administrados do que sujeitos de uma comunidade política.

Entretanto, “o que é interessante é que quando se chega aos teólogos cristãos, estes transformam o conceito de *oikonomia* no paradigma essencial” (AGAMBEN, 2004, p. 3). A autocompreensão da comunidade cristã nos termos de uma *oikonomia*, e não de uma política, gerou consequências decisivas para a configuração posterior da política e das teorias administrativas que passaram a legitimar a governamentalização da vida. Da teologia cristã derivaram, portanto, os dois paradigmas políticos do ocidente:

A teologia política, que baseia a transcendência do poder soberano no único Deus, e a teologia econômica, que substitui tal ideia com uma *oikonomia*, concebida como uma ordem imanente. Do primeiro derivam a filosofia política e a teoria moderna da soberania; do segundo, a biopolítica moderna, até o atual triunfo da economia [e dos paradigmas de gestão] sobre qualquer aspecto da vida social (AGAMBEN, 2004, p. 03).

Assim, em que pese a percepção de que não é possível “estabelecer na literatura especializada em administração diferenças substantivas entre esse conceito e o de gestão” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 202), consideramos que essa diferenciação é não apenas necessária, mas urgente. Pois as práticas da administração educacional no atual regime de acumulação capitalista operam mediante dispositivos que governam empresariando as formas de vida e as subjetividades, enquanto os paradigmas de gestão emergem como o arcano central do poder biopolítico, o mistério oculto e não revelado da encenação midiática e glorificante de processos políticos pseudodemocráticos e pseudoparticipativos.

14 Lê-se do apóstolo Paulo: “evangelizar para mim não é glória, senão necessidade (...) se o faço por imposição, é como um cargo de administração que me foi confiado” (1Cor 9, 16-17). Note-se que o apóstolo não se refere somente à sua atividade como imbuída de certa economia, mas também aos membros da comunidade messiânica com termos que pertencem ao vocabulário do gerenciamento doméstico, onde o próprio Cristo é referido como dono do *oikos*, e nunca com termos da política (AGAMBEN, 2011, p. 38).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de uma pesquisa em curso, as conclusões só podem ser parciais. Contudo, não resta dúvida de que as investigações *anarqueológicas* de Foucault e Agamben, mesmo pouco difundidas junto ao campo acadêmico da administração educacional brasileira, fornecem pistas importantes para a problematização crítica de suas teorias. Talvez seja o tempo mesmo de se realizarem não apenas revisões ou estados da arte acerca da constituição ou das pesquisas que movem o campo, mas abrir efetivamente uma agenda de trabalho sobre seus fundamentos simultaneamente ontológicos e políticos, uma vez que o aprofundamento de suas matrizes conceituais da área é uma exigência vital.

Seja para integrar atores comumente invisibilizados nas decisões governamentais acerca dos rumos das políticas públicas de educação, seja para analisar os efeitos redutores provocados pela gestão midiática dos problemas educativos na atualidade, a elucidação das bases teóricas da administração e da gestão educacional é importante para desvelar sua dívida ontológica com uma racionalidade política que deriva diretamente da teologia cristã. Essa dívida explícita como a emergência dos saberes e das práticas da administração educacional surgem inseparáveis da própria noção de população, pensada como um rebanho a ser conduzido simultaneamente como objeto e sujeito de governos múltiplos.

Logo, a oposição entre administração e gestão educacional manifesta, na verdade, uma contraposição apenas aparente, pois a primeira se fundamenta na captura da subjetividade do povo como sujeito detentor do poder instituinte, enquanto a segunda recorre à glorificação midiática como forma de legitimar seus processos gestionários de controle da opinião pública. Ambas se conectam no exercício gerencial do poder, esvaziando o sentido da política, convertida em mero culto cerimonial que encarna aporeticamente a nova dimensão litúrgica dos poderes governamentais instituídos.

Tudo indica, portanto, que Chatterjee (2004) pode ter razão quando afirma que a noção de governamentalidade, além de mostrar o autoritarismo difuso nos atuais regimes de governo supostamente legítimos, prepara as condições efetivas para uma *política dos governados* ancorada na expansão das contracondutas democráticas.

REFERÊNCIAS

- ABDIAN, G.Z.; RIBEIRO, D.S.; MACHADO, L.M. **A evolução do conhecimento em administração da educação no Brasil**: suas raízes e processos de constituição teórica. Caxambu: ANPED, 2010. Texto apresentado no GT 05 Estado e política educacional.
- AGAMBEN, G. **O reino e a glória**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Homo sacer II. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALGARTE, R. A. **Produção de Pesquisas em Administração da Educação no Brasil**: relatório final da pesquisa. Brasília: ANPAE. 1998. (Série estudos da ANPAE; n° 3).
- ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. SP, Difel, 1978.
- AVELINO, N. "Governamentalidade e Anarqueologia". **Revista Travessias**, Rio de Janeiro, n° 9, pp. 187-207. 2012
- AVELINO, N. Michel Foucault: anarqueologia e ortologia dos saberes. **V Congresso Internacional de Filosofia e Educação**. Anais... Caxias do Sul, 2010.
- BALL, S. J. **Education Reform: A Critical and Post-structural Approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S. J. (ed.). **Foucault and Education**. London: Routledge, 1990.
- BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CALIXTO, E. A. Mudança terminológica: administração x gestão. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v. 8, n.1, p. 18-30, 2008.
- CANGUILHEM, G. Do social ao vital. In: _____. **O normal e o patológico**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 209-229.

CHATTERJEE, P. **The politics of the governed**: reflections on popular politics in most of the world. New York: Columbia University Press, 2004.

DEAN, M. **Governmentality**: Power and Rule in Modern Society. London: Sage, 1999.

EDWARDS, R. Mobilizing lifelong learning: governmentality in educational practices. **Journal of Education Policy**, v. 17, n. 3, 353-365. 2002.

DRABACH, N.P.; MOUSQUER, M.E.L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, Jul/Dez. 2009.

FELIX, M. de F. C. **Administração Escolar**: problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1989.

FOUCAULT, M. **Do governo dos vivos**. Curso no Collège de France, 1979-1980. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2013.

FOUCAULT, M. **Do Governo dos Vivos**. Curso no Collège de France, 1979-1980 (excertos). Tradução/transcrição, notas e apresentação de Nildo Avelino. São Paulo/Rio de Janeiro: CCS/Achiamé, 2010.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. Curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. **Omnes et singulatim** – para uma crítica da razão política. Florianópolis: Nephelibata, 2006.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1992. p. 277-293.

GORDON, C. Governmental rationality: an introduction, in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds) **The Foucault Effect**: Studies in Governmentality. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

HERVÁS, A.G. La Gloria y el concepto de lo político em Giorgio Agamben. **Revista de Estudios Sociales**, n. 35, Bogotá, pp. 66-77, abr. 2010.

KUENZER, A.Z. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, 48, pp. 39-46, Fev. 1984.

LEMKE, T. **Foucault, governmentality and critique**. paper presented at the Rethinking Marxism Conference, University of Amherst MA, 21-24 September 2000.

LÜCK, Heloisa *et al.* **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1998.

MAIA, G. Z. A. **As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em Administração da Educação no Brasil**. 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Educação) –Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

MAYER, P.P.; CANOPF, L. A correlação entre a administração geral e a administração escolar. Anais I Encontro Científico de Administração **UTFPR Synergismus scyentifica**. Pato Branco, 03 (1), 2008.

MESSAS, J.C.A. **Administração da educação e administração pública: relações e implicações**. 2007 257f Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado de São Paulo, Marília, 2007.

OLIVEIRA, D.; ASSIS, L.M.; LIMA, D.P. A Nova Gestão Pública no contexto escolar: internacionalização de uma agenda para a educação do século XXI. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 33, n. 03, p. 707-728, 2017.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1999.

PETERS, M.A. Truth-telling as an educational practice of the self: Foucault, parrhesia and the ethics of subjectivity. **Oxford Review of Education**, 29, 2, pp. 207-223. ago. 2003.

PETERS, M.A. Foucault and governmentality: understanding the neoliberal paradigm of education policy. **The School Field**, 12, 5-6, pp. 61-72. 2001.

POLI, L.; LAGARES, R. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017.

PORTOCARRERO, V. Instituição escolar e normalização em Foucault e Canguilhem. **Revista Educação e Realidade**, v. 29, n. 1, jan./jun., pp. 169-185, 2004.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1978.

RIBEIRO, D.S.; MACHADO, L.M. Teorias da administração escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional**, v. 23, n.1, pp. 13-28, jan/abr. 2007.

ROSE, N. **Powers of Freedom: Reframing Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RUIZ, C. M. M. B. Giorgio Agamben, liturgia (e) política: por que o poder necessita da Glória? **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n 108, pp. 185-213, jan./jun. 2014.

SANDER, B. A ANPAE e o compromisso com a Administração da Educação no Brasil. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 4, n°1, p.12-26, jan./jun.1985.

SANDER, B. **Administração da educação no Brasil**: evolução do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC, 1982.

SILVA JÚNIOR, C. A. da. Espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. p. 199-211.

SORDI, C. Da secularização à profanação: uma discussão a partir da genealogia teológica dos conceitos de governo e economia em Giorgio Agamben. **Revista de Graduação**, v. 6, n° 1, p.1-79. 2013.

TEIXEIRA, A. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: INEP, v.25, n.º 63, p. 3-23. jan./mar. 1956.

TIKLY, L. Governmentality and the study of education policy in South Africa. **Journal of Education Policy**, 39, 2, 161-174. 2003.

TORRES, C. A. **A política de educação não-formal na América Latina**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo : Moraes, 1980.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WITTMANN, L.C. Administração da Educação hoje: ambiguidade de sua produção histórica. In: **Em Aberto**. Brasília, ano 6, n.36, out/dez, p. 1-7. 1987.

WITTMANN, L.C. Administração da educação: pressupostos e perspectivas para a relevância de sua prática. **Perspectiva**. Florianópolis, 1(5), p. 39-50. Jul/Dez, 1985.

ALEXANDRE SIMÃO FREITAS graduou-se em Pedagogia (1997), fez o mestrado em Educação (2000) e o doutorado em Sociologia (2005) pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Administração e Planejamento Educacional (DAEPE) do Centro de Educação e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPE), na Linha de pesquisa em Educação e espiritualidade. Coordenou o GT 17 - Filosofia da educação da Anped (2013-2017). E-mail: alexkilaya@uol.com.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em julho de 2018

Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015)

Profile of academic production on democratic management of public schools in theses and dissertations on education (1996-2015)

Contornos de la producción académica sobre gestión democrática de la enseñanza pública en tesis y disertaciones del área de la educación (1996-2015)

ELTON LUIZ NARDI

PAULA FERNANDA SILVEIRA BOIAGO

Resumo: O artigo tem por objetivo refletir a respeito das características da produção acadêmica sobre *gestão democrática do ensino público na Educação Básica*, compreendidas as teses e dissertações da área da Educação publicadas no período de 1996 a 2015, constantes no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Os dados foram submetidos a análise quanti-qualitativa e os resultados evidenciam um impulso no número de trabalhos no último Quadriênio do período, prevalecendo enfoques na interface com as políticas educacionais e em experiências concretas de gestão. Conclui que a dinâmica e o perfil das produções sugerem uma progressiva projeção do tema apoiada na dimensão política da gestão educacional.

Palavras-chave: Gestão democrática; ensino público; educação básica; produção acadêmica.

Abstract: The purpose of this article is to think over the features of academic production on the *democratic management of public schools in basic education*, including theses and dissertations on Education published between 1996 and 2015, referred in the Theses and Dissertations Catalog of Capes. Data were submitted to quantitative and qualitative analysis and results imply an increase in the number of papers in the last four years of the analyzed period, with prevailing approaches on educational policies and concrete management experiences. It concludes that the dynamics and profile of the papers suggest a growing relevance of the theme supported by the political dimension of educational management.

Keywords: Democratic management; public education; basic education; academic production.

Resumen: El artículo tiene por objetivo reflexionar sobre las características de la producción académica sobre la *gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica*, incluyendo las tesis y disertaciones del área de la Educación, publicadas entre 1996 y 2015, referidas en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de Capes. Los datos se sometieron a análisis cantitativos y calitativos y los resultados

evidencian un aumento en el número de trabajos en los últimos cuatro años del período analizado, con enfoques prevaletentes sobre las políticas educativas y las experiencias de gestión concretas. Concluye que la dinámica y el perfil de las producciones sugieren una creciente proyección del tema respaldado en la dimensión política de la gestión educativa.

Palabras clave: Gestión democrática; enseñanza pública; Educación básica; Producción académica.

INTRODUÇÃO

No campo social, costumamos referir-nos à década de 80 do século XX como uma das mais promissoras em mobilizações para a construção de um projeto educacional, mobilizações essas situadas em um processo de disputa política pela redemocratização do país. Um tempo em que a bandeira da participação obteve grande impulso e que, conforme anota Nogueira (2015), oportunizou um processo de qualificação da atividade política, por meio do qual também fora tecida crítica contundente à ideia de política como atividade exclusiva de políticos profissionais.

Nesse tempo de disputas - inclusive pelo significado de democracia no país - a gestão educacional também adquiriu notoriedade. Por um lado, em razão de se tratar de um domínio central da política pública para a consecução de objetivos educacionais; por outro, pelo crescente processo de produção do conhecimento sobre o tema.

A concepção de gestão ensaiada no contexto descrito guardava estreita conexão com as questões sociais e econômicas vividas no país (WEFFORT, 1984), bem como correspondência com reivindicações em defesa da implantação de canais de participação e de mecanismos de controle social perspectivados no contexto da relação entre Estado e sociedade. A expressão ‘gestão democrática’, que, antes de se tornar corrente no meio acadêmico, já era utilizada pelos movimentos sociais da época (PINHEIRO, 2015), resultou incorporada à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que a firmou como princípio nos seguintes termos: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206, VI). Na opinião de Cury (2005), uma medida admirável para a vida democrática no âmbito dos sistemas de ensino e escolas.

Assim posto, temos que uma leitura crítico-compreensiva da gestão educacional, para além de sua abordagem como campo de formulação e implementação de políticas de educação e de organização do trabalho educativo, requer que se tenha em conta a orientação política por ela informada, assim como o sentido que assume essa orientação na dinâmica das relações político-sociais. Em um contexto de crescente projeção de uma perspectiva democrática sobre o

tema - ainda que não somente - assim como de contrastes despontados da relação dessa perspectiva com políticas e práticas de gestão educacional levadas a efeito na atualidade, diversas questões vêm sendo submetidas a estudos e pesquisas na área da Educação.

Atentos a esse cenário, o objetivo deste trabalho é refletir a respeito das características da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público na Educação Básica, compreendidas as teses e dissertações da área da Educação publicadas no período de 1996 a 2015, constantes em base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Trata-se de pôr à mostra um panorama e o que focalizam esses estudos e investigações,¹ buscando realçar os interesses pulsantes na comunidade acadêmica a respeito desse tema, consoante à ideia de pesquisas sobre pesquisas (FERNANDES; MOROSINI, 2014).

Para tanto, a base empírica consistiu na produção acadêmica relacionada à temática, constante no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. O levantamento foi realizado no período de outubro de 2017 a julho de 2018, tendo compreendido duas etapas básicas. Na primeira, foi procedida a identificação do conjunto inicial de trabalhos, observados os seguintes critérios, operados por meio do acionamento de filtros: estar vinculado à área das Ciências Humanas; estar submetido à avaliação da área da Educação; e conter, no resumo, o termo ‘gestão’.

A segunda etapa da pesquisa destinou-se à seleção de trabalhos com base no critério da focalização de temas relacionados à gestão da educação básica. Ato contínuo, o conjunto resultante foi submetido a um enquadramento em cinco categorias temáticas, cuja sistematização consistiu em etapa preliminar à construção de sínteses analíticas acerca dos enfoques conferidos ao tema ‘gestão democrática do ensino público na educação básica’. Também como parte da segunda etapa, delineamos um conjunto de outros elementos característicos na produção acadêmica identificada, por meio do qual fosse possível indicar tendências na produção do conhecimento sobre a temática, além de características dos trabalhos acadêmicos levantados.

De acordo com o exposto, são lançadas, inicialmente, algumas reflexões em torno do campo temático enfocado e de sua contextualização enquanto objeto de estudo na atualidade. Na sequência, abordamos o processo de pesquisa e, fundamentalmente, os resultados do levantamento, então submetidos

1 A pesquisa da qual resulta o presente trabalho filia-se a um projeto em rede, que conta com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

à análise orientada por uma abordagem quanti-qualitativa, em sentido de complementaridade mútua (CHIZZOTTI, 1991). Na última seção são tecidas considerações com vistas a uma síntese conclusiva.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: ALGUMAS NOTAS

Partindo da ideia de democracia como processo (e não como estado), sobressai o termo ‘democratização’, tendo em vista que a realização daquela somente se dá na combinação entre “a socialização da participação política com a socialização do poder [...]” (COUTINHO, 2003, p. 17, grifo dos autores). Nessa direção, entendemos a participação política como recurso fundamental à democratização da gestão da educação, sendo devido reconhecer a concorrência de fatores políticos, econômicos e sociais que buscam simplificá-la, especialmente, em seu teor político. Seguindo as reflexões de Nogueira (2015), um exemplo dessa simplificação é justamente o comprometimento da qualidade da representação política oportunizada, frequentemente expressa na fórmula participação com controle do poder de decisão.

Do cotejamento dos referenciais dessas reflexões com a realidade informada pelo contexto político brasileiro, as questões e tensões que se armam são muitas e complexas. Consideremos, por exemplo, que nos anos de 1980, caracterizados pela mobilização da sociedade em prol da democratização da educação, a participação da sociedade na gestão desse bem público também integrava a pauta das reivindicações. Tratava-se, segundo Krawczyk (2008), da defesa da participação como expressão da cidadania ativa. Ao certo, também se tratava de atitude de denúncia e conclamação ao enfrentamento dos valores autoritários, típicos na cultura política brasileira de cariz patrimonialista (FAORO, 1987) e que, ao longo do tempo, temperam retrocessos e aberturas. O balanço de Ianni (2004) sobre esses retrocessos e aberturas no século passado, cuja resultante não foi o favorecimento dos interesses da maior parte do povo, constitui mostra importante da mencionada complexidade.

Importa destacar, ainda assim, que a mobilização da sociedade também favoreceu que fossem tornadas mais evidentes as consequências de uma frágil qualidade política do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, deixando mais explícito o valor da participação na construção da realidade político-social (BORDENAVE, 1985). Na esteira dessa inferência, concordamos que “o modelo institucional predominante, os atores políticos envolvidos e os respectivos estilos de fazer política” (AVELAR, 1996, p. 46) não podem passar ao largo de análises referentes a uma política endereçada à democratização da gestão

educacional. A adesão a uma concepção de democracia como “um projeto que se esgota na ‘normalização’ das instituições políticas”² (BORON, 2002, p. 7) é, a nosso ver, outro aspecto que não deve fugir às análises sobre o tema.

No curso do tempo histórico, em vista dos desdobramentos políticos e econômicos ocorridos na década de 90, assistimos à ascensão de contundentes apelos à modernização da gestão pública, segundo fundamentos da gestão privada. De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 227), ‘*a nova gestão*’ identifica-se, basicamente, com “o desenvolvimento da contratualização das relações sociais, a descentralização das negociações entre assalariados e o patronato [...] a concorrência [...] a normalização pela imposição generalizada de padrões de qualidade e o crescimento da avaliação individualizada dos resultados.”

No âmbito da educação, a ascensão da ‘nova gestão’ afigurará o que se tem denominado de novo gerenciamento educativo. Segundo Freitas (2007), trata-se da introdução de práticas empresariais de controle e prescrição que informam a emergência de uma política administrativa gerencial. Diferentemente do triunfo da democracia, o fim político dessa ascensão, de acordo com Laval (2004, p. 261), é o de “fazer da escola uma máquina eficaz a serviço da competitividade econômica.”

Assinalado o contraste dessa perspectiva com o projeto de educação e gestão democrática plantado no final do século passado, importa destacar que as políticas educacionais postas em marcha nos anos de 1990 foram evidenciando que o objetivo de democratização da educação passou a ser o de “imprimir maior racionalidade à gestão [...] [convergindo] para novos modelos de gestão do ensino público, modelos esses calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração de recursos e das responsabilidades.” (OLIVEIRA, 2008, p. 131). Dentre outras, a autonomização da escola pública, inscrita em novo modelo de regulação (FELDFEBER, 2009; NARDI, 2015), constitui marca desses novos modelos de gestão, marca esta destacada em paralelo a uma corrente de denúncias sobre a ineficiência da escola, razão pela qual devesse assumir mecanismos eficientes de gerenciamento, mormente em sintonia com o objetivo de “produzir mais com menor custo.” (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 235, grifo dos autores).

2 Segundo Boron (2002), para os tributários dessa perspectiva (dentre os quais figuram segmentos da esquerda latino-americana e tradicionais representantes das posições neoconservadoras), “[...] a gigantesca empresa de instaurar a democracia se reduz à criação e institucionalização de uma simples ordem política – isto é, um sistema de regras do jogo que faz abstração de seus conteúdos éticos e da natureza profunda dos antagonismos sociais – e que só coloca problemas de governabilidade e eficácia administrativa.” (p. 7).

No que se refere ao plano das bases normativas vigentes, o princípio da ‘gestão democrática do ensino público’, firmado no art. 206 da Constituição Federal de 1988, constitui o referencial primeiro para o delineamento de qualquer outra norma sobre a matéria.

Os dispositivos encontrados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por sua vez, são indicativos de que não houve maiores avanços na definição de diretrizes mais específicas sobre o tema. Nessa lei, o conteúdo principal quanto à matéria pode ser encontrado no seu art. 3º, inciso VII, que reafirma o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, submetendo-o à regulação infraconstitucional nos termos definidos pela própria Lei 9394/96 (BRASIL, 1996) e pela legislação vinculada aos sistemas de ensino. No âmbito da lei federal, a regulamentação repousa, mais especificamente, nos seguintes dispositivos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...] I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola [...] II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. [...] Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Dentre outras medidas em escala nacional que, desde a LDB, visaram normatizar o princípio da ‘gestão democrática do ensino público na Educação Básica’, destacamos a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024. Essa lei reforçou o encaminhamento da normatização da matéria, tendo fixado o prazo de dois anos para que os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinassem a matéria no âmbito dos respectivos sistemas de ensino.

Ainda assim, conforme demonstra Nardi (2016), entre a promulgação da LDB e a aprovação do atual PNE, várias iniciativas despontaram na esfera legislativa federal. Segundo o autor, foram iniciativas que visaram a “assegurar que determinadas opções e práticas endereçadas à democratização da gestão do ensino público [...] [obtivessem] selo formal” (NARDI, 2016, p. 33), vezes coerentes com as velhas bandeiras progressistas, vezes em direção a modelos técnico-gerenciais de gestão escolar. Sobrestadas na fase final do mencionado período, em vista do rumo que assumia o PNE, as propostas subjacentes a tais iniciativas perderam suas vagas na definição formal das bases normativas. Isso porque o PNE 2014-

2024 retomara referencialmente o que há mais de duas décadas fora firmado na LDB: a incumbência dos sistemas de ensino na definição de normas da ‘gestão democrática do ensino público na Educação Básica’.

Nesse contexto complexo de disputas por diferentes projetos de educação e de gestão educacional, tanto as apostas na democratização quanto as circunstâncias que têm patrocinado avanços e retrocessos nesse domínio continuam mobilizando a inclusão da ‘gestão democrática do ensino público’ na agenda de pesquisadores da área, do que resultam novas e atualizadas oportunidades de acesso ao conteúdo de análises úteis ao desvelamento de questões que rondam esse tema.

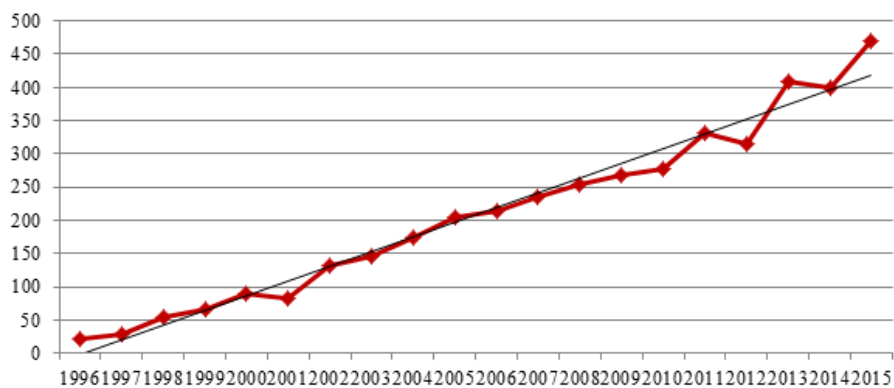
Atentos a esse contexto, passemos à caracterização da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público na Educação Básica, compreendidas as teses e dissertações da área da Educação, do período de 1996 a 2015, constantes na base de dados da Capes.

CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA COLIGIDA: TESES E DISSERTAÇÕES

Conforme referido, a primeira etapa da pesquisa foi aberta pelo processo de levantamento das teses e dissertações, realizado entre outubro de 2017 e julho de 2018. A identificação dos trabalhos, ocorrida por meio de filtros aplicados à base dos dados, foi guiada pela seleção das produções vinculadas à área das Ciências Humanas e programas de pós-graduação submetidos à avaliação da área da Educação, critério este possibilitado pela funcionalidade da base de dados e compatível com o estabelecimento do recorte de trabalhos da área. Após o levantamento, a providência seguinte consistiu na verificação da presença do termo ‘gestão’ no corpo do resumo de cada trabalho.

Das medidas deflagradas no âmbito da primeira etapa da pesquisa, resultou a identificação inicial do conjunto de 4.183 trabalhos acadêmicos, acessados mediante a aplicação dos filtros referentes à vinculação à área da Educação, compreendendo o acumulado do período 1996 a 2015. Quando retratados segundo disposição anual, os dados evidenciam uma projeção significativa do número de trabalhos, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Produção acadêmica da área da Educação (teses e dissertações) identificada por meio do descritor gestão – Brasil 1996 a 2015

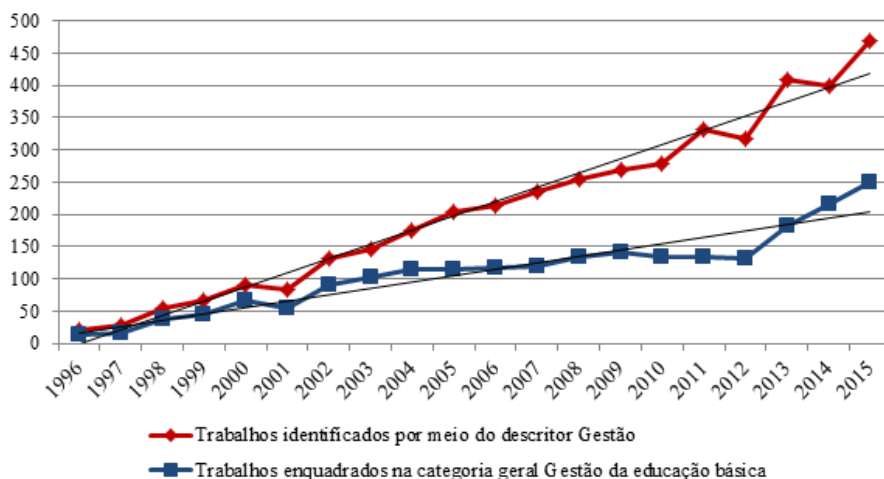


Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações - Capes (2018).

De acordo com o gráfico, partindo de um quantitativo de 21 trabalhos, em 1996, e tendo alcançado 331 em 2011, os anos seguintes foram caracterizados por alternâncias anuais entre pequenas quedas e impulsos significativos. Conforme evidencia a linha de tendência, essas alternâncias representam, praticamente, a preservação do curso de ascensão do número de trabalhos no período coberto pela pesquisa.

Ao ser submetido ao crivo que visou à identificação de trabalhos relacionados com o tema gestão da Educação Básica, o conjunto inicial de produções acadêmicas foi diminuído em 53%, ainda que mantida a característica de crescimento progressivo ao longo do período. O Gráfico 2 ilustra esse comportamento quantitativo, correlacionando-o com o conjunto inicial, de que dispõe o gráfico anterior.

Gráfico 2 – Produção acadêmica da área da Educação (teses e dissertações) identificada por meio do descritor gestão e do enquadramento na categoria geral gestão da educação básica – Brasil 1996 a 2015



Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações - Capes (2018).

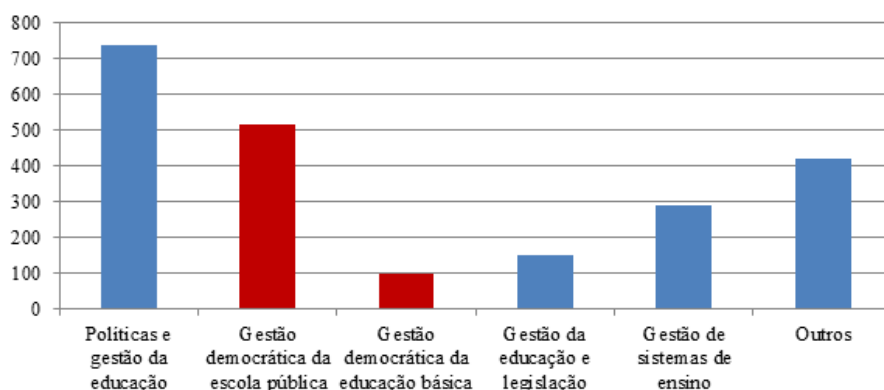
Afora o crescimento progressivo, importa destacar um ciclo de ligeira queda no número de trabalhos sobre ‘gestão da Educação Básica’, datados de 2009 a 2012, seguido de outro ciclo com importante crescimento, este último estendido até o final do período pesquisado. De forma geral, fica evidente que a presença do tema em produções acadêmicas da área, ao longo do período enfocado, obteve uma projeção até o ano de 2004, mantendo-se na pauta dos estudos, com certa estabilidade, até 2012. Conforme mencionado, o triênio 2013-2015 demarca um impulso importante no número de trabalhos publicados, mais precisamente, um incremento de 90,8%, razão pela qual cerca de 30% dos trabalhos identificados são desse triênio.

Ainda no âmbito da primeira etapa da pesquisa, a atividade seguinte compreendeu a sistematização dos dados relativos aos 2.216 trabalhos cujas temáticas focalizam ou incluem a ‘gestão da Educação Básica’. Nesse processo, foi constituído um banco de dados que possibilitou a organização do material em duas formas: (1) segundo o ano de publicação, contendo título, autor, resumo, palavras-chave, nome do programa de pós-graduação, instituição de educação

superior, região geográfica, estado da federação e categoria temática afim; e (2) segundo a categoria temática, contendo os demais elementos descritos para a primeira forma.

As categorias temáticas foram definidas a priori pela equipe de pesquisa, considerando sua experiência na lida com questões contemporâneas atinentes à ‘gestão da Educação Básica’, submetidas a estudos anteriores. Por um lado, essas categorias garantem a cobertura de um conjunto de domínios típicos e frequentes em estudos da área, sejam eles unitários ou associados; por outro, preservam razoável grau de abrangência, útil à construção de análises que possam espelhar melhor a diversidade de objetos, problemáticas e circunstâncias contemplados pelos trabalhos acadêmicos que enfocam ou transitam pela referida temática. O Gráfico 3 traz a identificação dessas categorias e ilustra os resultados do enquadramento dos 2.216 trabalhos acadêmicos.

Gráfico 3 – Produção acadêmica da área da Educação (teses e dissertações), enquadrada por categoria temática – Brasil 1996 a 2015



Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações – Capes (2018).

Os dados ilustrados no gráfico evidenciam que o tema ‘gestão da Educação Básica’ tem sido abordado com maior recorrência na relação ou interface com o das políticas educacionais e da democratização da gestão, nesse caso destacando-se a figura da escola pública. A se considerar a presença do tema democratização, independentemente do campo enfocado (escola ou Educação

Básica em sentido amplo), o quantitativo de trabalhos enquadrados nas categorias 2 e 3³ - alvos principais da pesquisa - representa cerca de um terço do universo de teses e dissertações do conjunto.

Outro aspecto de caracterização geral do conjunto de trabalhos acadêmicos diz respeito à distribuição geográfica segundo a sede das instituições de ensino superior a que se vinculam. Os dados da Tabela 1 permitem verificar a distribuição dos 2.216 trabalhos acadêmicos segundo a região e respectivas unidades da federação.

Tabela 1 – Número de trabalhos, por categoria temática, segundo região geográfica e unidade federativa – 1996 a 2015

Regiões/ unidades federativas a que se vinculam os trabalhos	Trabalhos por categoria temática						Total
	1. Políticas e gestão da educação	2. Gestão democrática da escola pública	3. Gestão democrática da Educação Básica	4. Gestão da educação e legislação	5. Gestão de sistemas de ensino	6. Outros	
CENTRO-OESTE	94	77	9	17	31	40	268
Distrito Federal (DF)	48	40	2	9	11	21	131
Goiás (GO)	16	8	3	0	9	11	47
Mato Grosso (MT)	5	18	2	0	4	4	33
Mato Grosso do Sul (MS)	25	11	2	8	7	4	57
NORDESTE	104	88	17	24	46	68	347
Alagoas (AL)	6	6	1	1	2	1	17
Bahia (BA)	25	20	7	8	14	18	92
Ceará (CE)	16	11	4	2	8	17	58
Maranhão (MA)	5	4	0	2	2	1	14
Paraíba (PB)	13	12	2	1	3	3	34
Pernambuco (PE)	11	15	2	6	6	12	52
Piauí (PI)	6	4	0	0	3	4	17
Rio Grande do Norte (RN)	17	13	1	4	7	11	53
Sergipe (SE)	5	3	0	0	1	1	10
NORTE	18	25	2	10	14	10	79
Amazonas (AM)	6	12	1	3	2	5	29
Pará (PA)	11	11	1	4	12	4	43
Rondônia (RO)	1	2	0	3	0	1	7

3 Embora alguns trabalhos pudessem ter conexão com mais de uma categoria temática, a definição da categoria foi pautada pelo critério de prevalência de um enfoque e a secundarização de outro(s).

Tabela 1 – Número de trabalhos, por categoria temática, segundo região geográfica e unidade federativa – 1996 a 2015

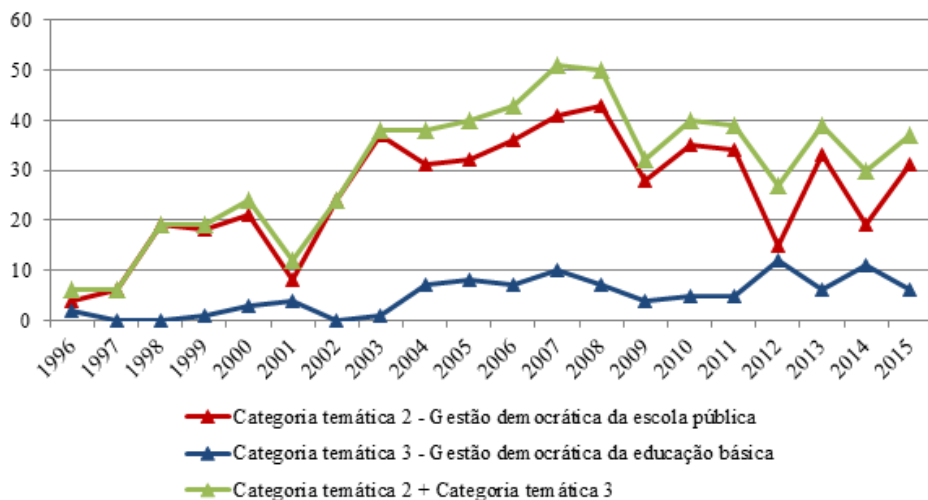
Regiões/ unidades federativas a que se vinculam os trabalhos	Trabalhos por categoria temática						Total
	1. Políticas e gestão da educação	2. Gestão democrática da escola pública	3. Gestão democrática da Educação Básica	4. Gestão da educação e legislação	5. Gestão de sistemas de ensino	6. Outros	
SUDESTE	395	239	45	65	142	202	1.088
Espírito Santo (ES)	6	3	2	2	4	5	22
Minas Gerais (MG)	142	35	8	18	31	56	290
Rio de Janeiro (RJ)	50	28	2	10	19	26	135
São Paulo (SP)	197	173	33	35	88	115	641
SUL	127	86	26	34	58	103	434
Paraná (PR)	39	27	8	10	22	30	136
Santa Catarina (SC)	24	18	7	6	10	15	80
Rio Grande do Sul (RS)	64	41	11	18	26	58	218
TOTAL	738	515	99	150	291	423	2.216
%	33,3	23,2	4,5	6,8	13,1	19,1	100

Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações - Capes (2018).

A distribuição geográfica da origem dos trabalhos acadêmicos realça as regiões Sudeste e Sul, embora esta última esteja mais próxima, em número de trabalhos, das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Em se tratando dos trabalhos enquadrados nas categorias temáticas 2 e 3, seguem realçadas as mesmas regiões, porém diminuída a diferença do número de trabalhos. Nessas regiões, destacam-se os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e o Distrito Federal, respectivamente.

Identificado o universo de trabalhos cujos enfoques se concentram na temática gestão democrática do ensino público na Educação Básica, ou a incluem, assim como a origem dos trabalhos nas diferentes unidades da federação, importa agora verificarmos sua distribuição ano a ano, ao longo do período coberto pela pesquisa. Os dados constam no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Produção acadêmica da área da Educação (teses e dissertações), enquadrada nas categorias temáticas 2 e 3 – Brasil 1996 a 2015



Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações – Capes (2018).

Pelo exposto no gráfico, verificamos que, ao longo do tempo coberto pela pesquisa, prevalece a abordagem da temática na sua relação com a figura de escola pública. Se, por um lado, os trabalhos que têm em conta a Educação Básica em sentido ampliado representam somente 16% da soma de trabalhos das duas categorias temáticas, por outro, tenderam a certa estabilidade ao longo tempo, destacadamente, a partir de 2004. Também cabe destacar a similitude no comportamento no número de produções das duas categorias entre 2004 e 2011, situação distinta da verificada em relação aos dois extremos do período. Tal comportamento denota, segundo nosso entendimento, a influência de fatores do contexto sócio-político e econômico na definição de temáticas e na eleição, pelos pesquisadores, de determinadas problemáticas de pesquisa.

Por fim, ainda sobre o retrato oportunizado pelo Gráfico 4, cabe destacar que as variações nas quantidades de teses e dissertações publicadas ao longo dos anos demarcam características distintas das apontadas no Gráfico 2, relativas aos trabalhos filiados à categoria geral ‘gestão da Educação Básica’, o que indica a presença de especificidades mobilizadoras da entrada em cena de estudos que envolvem o tema ‘democratização da gestão’.

Deslocadas as lentes para as categorias temáticas 2 e 3 (enfoque na ‘gestão democrática’), um último aspecto de caracterização da produção acadêmica diz respeito à vinculação dos trabalhos com as respectivas instituições de educação superior, por localização geográfica, conforme dispõe a Tabela 2.

Tabela 2 – Número de trabalhos acadêmicos com enfoque na ‘gestão democrática’ (categorias 2 e 3), segundo região geográfica, unidade federativa e instituição de educação superior – 1996 a 2015

Regiões/unidades federativas das publicações / instituição de educação superior		Trabalhos acadêmicos (teses e dissertações)	
		Número	%
CENTRO-OESTE		87	14,2
Distrito Federal (DF)	Universidade de Brasília	21	
	Universidade Católica de Brasília	21	
Goiás (GO)	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	7	
	Universidade Federal de Goiás	4	
Mato Grosso (MT)	Universidade do Estado do Mato Grosso	1	
	Universidade Federal do Mato Grosso	20	
Mato Grosso do Sul (MS)	Universidade Católica Dom Bosco	4	
	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	9	
NORDESTE		104	16,9
Alagoas (AL)	Universidade Federal de Alagoas	7	
Bahia (BA)	Universidade Estadual de Feira de Santana	1	
	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	1	
	Universidade Federal da Bahia	15	
	Universidade do Estado da Bahia	10	
Ceará (CE)	Universidade Federal do Ceará	12	
	Universidade Estadual do Ceará	2	
Maranhão (MA)	Universidade Federal do Maranhão	4	
Paraíba (PB)	Universidade Federal da Paraíba	14	
Pernambuco (PE)	Universidade Federal de Pernambuco	17	
Piauí (PI)	Universidade Federal do Piauí	4	
Rio Grande do Norte (RN)	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	1	
	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	13	
Sergipe (SE)	Universidade Federal de Sergipe	3	

Tabela 2 – Número de trabalhos acadêmicos com enfoque na ‘gestão democrática’ (categorias 2 e 3), segundo região geográfica, unidade federativa e instituição de educação superior – 1996 a 2015

Regiões/unidades federativas das publicações / instituição de educação superior		Trabalhos acadêmicos (teses e dissertações)	
		Número	%
NORTE		27	4,4
Amazonas (AM)	Universidade Federal do Amazonas	13	
Pará (PA)	Universidade do Estado do Pará	3	
	Universidade Federal do Pará	9	
Rondônia (RO)	Universidade Federal de Rondônia	2	
SUDESTE		284	46,3
Espírito Santo (ES)	Universidade Federal do Espírito Santo	5	
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	2	
	Universidade do Vale do Sapucaí	1	
	Universidade Federal de Juiz de Fora	16	
	Universidade Federal de Minas Gerais	11	
	Universidade Federal de Uberaba	2	
	Universidade Federal de Uberlândia	9	
	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	1	
	Universidade Federal de Viçosa	1	
Rio de Janeiro (RJ)	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	4	
	Universidade Católica de Petrópolis	2	
	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	7	
	Universidade Estácio de Sá	1	
	Universidade Federal Fluminense	10	
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	6	
São Paulo (SP)	Centro Universitário Moura Lacerda	4	
	Centro Universitário Salesiano de São Paulo	4	
	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	3	
	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	39	
	Universidade Católica de Santos	5	
	Universidade Cidade de São Paulo	5	
	Universidade de São Paulo	19	
	Universidade Estadual de Campinas	25	
	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	9	
	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Araraquara	10	

Tabela 2 – Número de trabalhos acadêmicos com enfoque na ‘gestão democrática’ (categorias 2 e 3), segundo região geográfica, unidade federativa e instituição de educação superior – 1996 a 2015

Regiões/unidades federativas das publicações / instituição de educação superior		Trabalhos acadêmicos (teses e dissertações)	
		Número	%
SUDESTE		284	46,3
São Paulo (SP)	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília	13	
	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Presidente Prudente	3	
	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Rio Claro	3	
	Universidade Metodista de Piracicaba	10	
	Universidade Metodista de São Paulo	13	
	Universidade Nove de Julho	1	
	Universidade de Sorocaba	4	
	Universidade do Oeste Paulista	12	
	Universidade Federal de São Carlos	24	
SUL		112	18,2
Paraná (PR)	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	5	
	Universidade Estadual de Londrina	1	
	Universidade Estadual de Maringá	2	
	Universidade Estadual de Ponta Grossa	3	
	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	2	
	Universidade Federal do Paraná	11	
	Universidade Tuiuti do Paraná	11	
Santa Catarina (SC)	Universidade Federal de Santa Catarina	8	
	Universidade do Estado de Santa Catarina	1	
	Universidade do Extremo Sul Catarinense	1	
	Universidade do Oeste de Santa Catarina	2	
	Universidade do Planalto Catarinense	2	
	Universidade do Vale do Itajaí	2	
	Universidade Regional de Blumenau	8	
	Universidade do Sul de Santa Catarina	1	

Tabela 2 – Número de trabalhos acadêmicos com enfoque na ‘gestão democrática’ (categorias 2 e 3), segundo região geográfica, unidade federativa e instituição de educação superior – 1996 a 2015

Regiões/unidades federativas das publicações / instituição de educação superior		Trabalhos acadêmicos (teses e dissertações)	
		Número	%
SUL		112	18,2
Rio Grande do Sul (RS)	Centro Universitário La Salle	1	
	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	6	
	Universidade de Passo Fundo	6	
	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	12	
	Universidade Federal de Pelotas	4	
	Universidade Federal de Santa Maria	8	
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	15	
TOTAL		614	100

Fonte: Elaboração dos autores com base no Catálogo de Teses e Dissertações – Capes (2018).

Conforme referimos, as regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste destacam-se em face da maior concentração, no período pesquisado, de trabalhos relacionados às categorias 2 e 3. Identificados os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e o Distrito Federal como os que concentram o maior número de produções acadêmicas, a Tabela 2 oportuniza verificar o conjunto de instituições a que se filia parte considerável das teses e dissertações mapeadas.

No que se refere ao estado de São Paulo, uma primeira característica a ser pontuada é o número de instituições que, no período, constituíram lócus dos trabalhos acadêmicos identificados na pesquisa. Tal circunstância distingue a região Sudeste das outras três regiões (Sul, Nordeste e Centro-Oeste), notadamente, em face do quantitativo sediado no estado de São Paulo. Ainda assim, do conjunto de 19 instituições paulistas com produção acadêmica identificada com as categorias 2 e 3, sobressaem, em número de produções no estado: a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com 18,9% dos trabalhos; a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho que, se considerada a soma dos trabalhos vinculados aos diferentes *campi*, responde por 18,4% das produções acadêmicas do período; a Universidade Estadual de Campinas e a Universidade Federal de São Carlos, ambas com cerca de 12% dos trabalhos.

No Rio Grande Sul, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos são as que despontam em número de trabalhos publicados entre 1996 e 2015, versando sobre a gestão democrática. Juntas, as duas universidades acumulam cerca de 50% das produções, no estado, com esse enfoque, o que corresponde a cerca de um quarto das produções de toda a região Sul.

A Universidade Federal da Bahia e a Universidade do Estado da Bahia são as instituições de origem da maior parte dos trabalhos da região Nordeste do país. À primeira, vinculam-se 68,2% dos trabalhos no estado (14,2% do total de trabalhos associados às categorias temáticas 2 e 3, da região Nordeste), e à segunda, vinculam-se 45,4% das produções acadêmicas.

Por fim, no Distrito Federal, a Universidade de Brasília e a Universidade Católica de Brasília dividem o conjunto das produções identificadas no período. Juntas, as duas instituições respondem, no período, por 48,3% das produções *sobre gestão democrática* (da escola pública e/ou da Educação Básica) de toda a região Centro-Oeste. Na mesma região, conforme consta da Tabela 2, também se destaca a Universidade Federal do Mato Grosso, à qual se vinculam 23% dos trabalhos mapeados.

Ainda que o exame das razões que justificam o destaque desse conjunto de instituições não constitua objetivo do presente estudo, entendemos que fatores como a reconhecida tradição em investigações sobre gestão educacional e a existência de linhas de pesquisa afins, estruturadas no âmbito dos respectivos programas de pós-graduação em Educação, figurem como parte de um conjunto de determinantes maiores da realidade descrita. Entendemos, também, que a projeção do tema ‘gestão democrática’, ocorrida progressivamente nas últimas três décadas em face de circunstâncias de ordem sócio-política e econômica, tenha sido um ingrediente impulsionador do número de produções nas instituições mencionadas.

E sobre o tema ‘gestão democrática’ nos trabalhos identificados? Por onde e com quais enfoques esses trabalhos lidam com esse tema? Em linhas gerais, é possível dizer que os trabalhos filiados às categorias temáticas referenciadas na ‘gestão democrática’ dão lugar a análises que, em maior grau e profundidade, buscam estabelecer conexão entre condições contextuais macro e micro que implicam os fenômenos estudados. Ainda que se considere a especificidade do recorte presente em cada categoria – a escola pública e a Educação Básica – segue a marca de esforços no estabelecimento da referida conexão, para o que se vê convocada uma abordagem crítica dos fenômenos estudados. Ganha lugar

a crítica à política neoliberal e a concorrência de valores mercantis, princípios empresariais e modelos gerenciais dirigidos à escola pública e aos sistemas de ensino.

Sobre os trabalhos reunidos no âmbito da categoria temática 2 – Gestão democrática da escola pública - que constituem 83,9% do conjunto identificado com a temática alvo do presente estudo, sobressaem leituras e análises referentes a experiências no campo da gestão escolar, notadamente, na forma de estudos de caso, com evidente projeção sobre escolas de Ensino Fundamental. Tais leituras e análises são frequentemente motivadas por circunstâncias políticas de largo alcance - como a implantação de políticas ou programas em nível nacional, estadual ou municipal – ou, mesmo, por circunstâncias de ordem institucional, portanto, identificadas no tempo e no espaço.

Como desdobramento dessa característica geral, verificamos que nesses casos a tendência é pelo posicionamento da ‘gestão democrática’ na condição de pano de fundo das reflexões tecidas (são raros os trabalhos que abordam exclusivamente no plano teórico-conceitual, por meio da mobilização de fundamentos políticos, sociológicos e/ou filosóficos), prevalecendo a focalização em alguns objetos ou fenômenos, dentre os quais se destacam: (a) a participação enquanto fenômeno político e/ou enquanto prática, sendo realçadas questões, como a qualidade de condições promotoras, significados atribuídos pelos sujeitos que participam, compromisso político, efetividade de processos, qualidade política viabilizada por espaços e mecanismos institucionalizados de participação e vinculações entre participação e processos decisórios; (b) papel, composição, garantias institucionais, dinâmicas e efetividade da atuação de órgãos colegiados, como os conselhos escolares; e (c) a relação entre gestão democrática e planejamento escolar, representada na figura do projeto político-pedagógico, também expressão da autonomia escolar.

Embora em escala menor, figura também a focalização da gestão democrática da escola pública na interface com políticas de avaliação educacional e de regulação da qualidade, com frequente associação à influência de organismos internacionais; práticas de gestão, especialmente, quanto à atuação do gestor escolar, também examinadas questões relativas à sua formação, função e acesso ao posto; práticas pedagógicas e organização do trabalho escolar; e propostas de integração entre escola e família ou escola e comunidade.

Sobre especificidades dos trabalhos enquadrados na categoria temática 3 - *Gestão democrática da Educação Básica*, além do fato de o número de trabalhos ser significativamente inferior ao da categoria temática 2 (representa 16,1% da soma das duas categorias), a abordagem da temática tende a ocorrer em associação com outros temas postos em primeiro plano, frequentemente em torno de programas

e políticas educacionais endereçados à Educação Básica, dispondo quanto a repercussões e efeitos em redes de ensino, em conjuntos de escolas, no domínio didático-pedagógico, na formação integral dos estudantes, entre outros. Conferem maior presença à temática alguns estudos cujos objetivos focalizam processos decisórios e a organização e dinâmica de espaços e mecanismos de participação em nível de sistemas de ensino e de redes de escolas, como é o caso de colegiados ou conselhos escolares ou municipais e da eleição de diretores. Nesses casos, sobressaem nas pautas investigativas questões afetas à materialização da gestão democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme buscamos destacar, em paralelo à ascensão da perspectiva democrática de gestão educacional ocorrida nas últimas décadas, da qual também decorre um impulso no número de trabalhos acadêmicos que versam sobre essa perspectiva, têm sido projetadas outras questões acerca da temática. Ao certo, essa projeção também desafia a área e seus pesquisadores à construção de referenciais que possam iluminar práticas no interior das escolas e redes de ensino, ante um cenário que se vem mostrando crescentemente refratário a princípios e práticas democráticos, não sem considerar, conforme adverte Paro (1997), a frequente afirmação da democracia pela via da aparência emprestada.

As muitas denúncias sobre nossa frágil tradição democrática, a prevalência de princípios filiados a uma tradição política conservadora e a frequente instalação de políticas públicas desresponsabilizadas com a democratização, ajudam a dimensionar a correlação de forças entre projetos distintos de sociedade e de educação coexistentes no país, correlação essa que vemos estendida ao domínio da gestão educacional.

Circunstâncias como as aqui descritas, das quais resultam consequências no domínio da gestão educacional, vêm impulsionando a realização de estudos e investigações na área da Educação. O recorte temporal e a modalidade de produção enfocados no presente estudo constituem, a nosso ver, uma mostra importante desse impulso, razão pela qual entendemos que os achados da pesquisa em pauta nos oportunizam condições para apontar algumas tendências atuais em termos de produção do conhecimento a respeito do tema.

Conforme referido, o recorte na ‘gestão da educação básica’ constituiu, ao longo do período focado, um tema recorrente em teses e dissertações da área, cujas pesquisas versaram direta ou indiretamente sobre ‘gestão’, tendo representado 47% do conjunto mapeado. De acordo com os dados, uma projeção menos acentuada ficou demarcada entre 1996 e 2012, seguida de um impulso

significativo no período seguinte, em relação ao qual lançamos a hipótese de que tenha ocorrido em face das medidas em políticas públicas então deflagradas, as quais suscitaram a abertura ou o reforço de frentes de estudos referentes a repercussões no campo da gestão educacional.

Da focalização dos trabalhos cujas temáticas incluem o tema da democratização, decorreu a identificação de um terço dos trabalhos relacionados à ‘gestão da Educação Básica’, trabalhos esses enquadrados nas categorias temáticas ‘gestão democrática do ensino público’ e ‘gestão democrática da Educação Básica’. Enquanto o número de publicações de trabalhos da primeira (84% do conjunto) ocorreu com acentuadas oscilações entre um ano e outro, as publicações relacionadas à segunda categoria, embora em menor número, tenderam à estabilidade ao longo do período.

Também em termos distintivos, o estudo possibilitou verificar que as regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste, nesta ordem, demarcam uma maior concentração de publicações relacionadas ao tema ‘gestão democrática’, sobressaindo-se, nessas mesmas regiões, um conjunto de estados e de instituições. Uma constatação que nos permite, por um lado, referir a existência de uma tradição local na investigação sobre o tema, e, por outro, supor a existência de linhas de pesquisa afins. De todo modo, importa destacar a existência de desequilíbrios no número de trabalhos originados das diferentes regiões do país, assim como nos estados que as integram, não sem reconhecer o papel fundamental que exercem os programas de pós-graduação das instituições de ensino superior na promoção de pesquisas sobre o tema.

Por fim, quanto aos enfoques constantes nos trabalhos que versam ou incorporam o tema ‘gestão democrática’, os resultados apontam, como característica geral, a busca pela conexão entre condições contextuais macro e micro que implicam os fenômenos pesquisados, cujos esforços empreendidos nessa direção pautam-se, principalmente, por uma abordagem crítica. A nosso ver, menor incidência de estudos concentrados em dimensões teórico-conceituais do fenômeno da democratização sinaliza a existência de domínios ainda em aberto para investigações.

Consideradas as especificidades em trabalhos filiados a cada uma das categorias identificadas com o tema ‘gestão democrática’, foi possível constatar que, no caso dos trabalhos relacionados à ‘gestão democrática da escola pública’, sobressam os estudos de caso, estudos esses frequentemente motivados pela vigência de políticas ou programas governamentais. O fenômeno da participação, os órgãos colegiados e o projeto político-pedagógico constituem os objetos de pesquisa mais correntes.

Distinguindo-se em algum grau dessa caracterização, os trabalhos filiados à categoria temática ‘gestão democrática da Educação Básica’ tendem a abordar a *gestão democrática* em decorrência do enfrentamento de temas específicos e de incidência ampliada. Conforme referido, são exemplos desses temas a efetividade de processos decisórios e a organização e dinâmica de espaços e mecanismos de participação.

Assim posto, com base em uma perspectiva crítico-compreensiva, entendemos que a dinâmica de publicações e o perfil dos trabalhos acadêmicos examinados apontam uma progressiva projeção do tema ‘gestão democrática do ensino público na Educação Básica’ apoiada na dimensão política, dimensão essa evocada em estreita relação com a função social da escola pública e a concepção de educação como prática social (FRIGOTTO, 2003).

Nesse sentido, cientes das condições atuais de circulação da produção existente, tanto a menor frequência de trabalhos em determinadas regiões e/ou unidades da federação quanto a menor cobertura de determinados temas constituem, a nosso ver, espaços em aberto para a continuidade do curso dessa projeção.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia. Clientelismo de estado e política educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 17, n. 54, p. 34-50, jan. 1996.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, p. 27833-27841, Poder Executivo, Brasília, DF: Imprensa Nacional, 21 dez. 1996.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Edição Extra, n. 120-A, Seção 1, p. 1-8, Poder Executivo, Brasília, DF: Imprensa Nacional 26 jun. 2014.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 11-39.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Prefácio. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2 v. 7. ed. São Paulo: Globo, 1987.

FELDFEBER, Myriam. Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. In: FELDFEBER, Myriam (Org.). **Autonomía y governo de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones**. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2009. p. 25-50.

FERNANDES, Cleoni Maria Barboza; MOROSINI, Marília Costa. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Educação por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 233-246, maio/ago. 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má (qualidade) do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, Edição Especial, out. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Baurur: EDUSC, 2004.

KRAWCZYK, Nora Ruth. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-74.

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

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN: entre bandeiras, tensionamentos e possibilidades. In: BASTISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Org.). **Formação de gestores escolares para a educação básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Evangraf; Escola de Gestores da Educação Básica, 2016. p. 19-44.

_____. Autonomia da Escola e regulação da qualidade: (pro) posições da Cepal para políticas de gestão da educação na América Latina. In: NARDI, Elton Luiz; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de Almeida; VIANA, Isabel Maria Torre Carvalho (Org.). **Políticas públicas e regulação da educação**: temas em debate. Campinas: Mercado de Letras, 2015. p. 55-86.

NOGUEIRA, Marco Aurélio Nogueira. Democracia participativa. In: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2015. p. 247-252.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 127-145.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PINHEIRO, Camila Mendes. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. 2015, 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

WEFFORT, F. C. **Por que democracia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ELTON LUIZ NARDI é Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Membro do Grupo de Pesquisa em Educação, Políticas Públicas e Cidadania (GEPPeC). E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

PAULA FERNANDA SILVEIRA BOIAGO é graduanda em Psicologia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Membro do Grupo de Pesquisa em Educação, Políticas Públicas e Cidadania (GEPPeC) e bolsista do PIBIC/CNPq. E-mail: e.p.fernandaa@gmail.com

*Recebido em agosto de 2018
Aprovado em novembro de 2018*

Fatores motivacionais e contribuições das mobilidades internacionais de estudantes de uma instituição federal do Rio Grande do Sul

Motivational factors and contributions of international mobilities of students from a federal institution of Rio Grande do Sul
Factores motivacionales y contribuciones de las movilidades internacionales de estudiantes de una institución federal de Rio Grande do Sul

ANA PAULA PERLIN
GABRIELA ROSSATO
FRANCIES DIEGO MOTKE
CLANDIA MAFFINI GOMES
JORDANA MARQUES KNEIPP

Resumo: Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar as motivações e contribuições da mobilidade acadêmica internacional para os alunos de uma Instituição Federal do Rio Grande do Sul. Por meio dos resultados apresentados, foi possível identificar os fatores que motivaram a realização de intercâmbio pelos estudantes, os quais parecem estar mais relacionados a experiências pessoais quando comparados com objetivos profissionais. Entre as razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio, percebeu-se que fatores relacionados à estrutura que o país de destino oferece, com baixos custos, boa infraestrutura e instituições acadêmicas atraentes, são razões significativas para a escolha do país de destino do estudante em mobilidade acadêmica da instituição analisada.

Palavras-chave: Mobilidade Acadêmica. Fatores Motivacionais.

Abstract: This study was developed with the objective of identifying the motivations and contributions of international academic mobility for the students of a Federal Institution of Rio Grande do Sul. Through the presented results, it was possible to identify the factors that motivated the exchange of students, which seem to be more related to personal experiences when compared to professional goals. Among the reasons that led to the choice of the destination country of the exchange, factors related to the structure that the country of origin offers, with low costs, good infrastructure and attractive academic institutions, are significant reasons for choosing the country of destination of the students in academic mobility of the analyzed institution.

Keywords: Academic Mobility, Motivational Factors.

Resumen: Este estudio fue desarrollado con el objetivo de identificar las motivaciones y contribuciones de la movilidad académica internacional para los alumnos de una Institución Federal de Río Grande do Sul. A través de los resultados presentados, fue posible identificar los factores que motivaron la realización de intercambio por los estudiantes, los cuales parecen estar más relacionados con experiencias personales cuando comparados objetivos profesionales. Entre las razones que motivaron la elección del país de destino del intercambio, se percibió que factores relacionados con la estructura que el país de origen ofrece, con bajos costos, buena infraestructura e instituciones académicas atractivas, son razones significativas para la elección del país de destino del estudiante en movilidad académica de la institución analizada.

Palabras clave: Movilidad Académica. Factores motivacionales.

INTRODUÇÃO

A redução das barreiras nacionais, os avanços dos meios de comunicação e do sistema produtivo são fatores que impulsionaram o processo de internacionalização das instituições. A internacionalização, proporcionou a inserção de muitos negócios no contexto internacional e a expansão do conhecimento e de redes de compartilhamento, tanto em instituições empresariais quanto em instituições acadêmicas.

Segundo Stallivieri (2004), a internacionalização das instituições de ensino superior, utilizando-se de métodos cooperativos, estão proporcionando melhorias na qualidade do ensino e da pesquisa. Ambos, quando trabalhados juntos, geram condições para o desenvolvimento dos países e para o aumento da qualidade de vida da população.

Ainda de acordo com, Stallivieri (2004) “a universidade, como santuário de desenvolvimento da pesquisa e da produção do conhecimento científico, tem a vocação de ser internacional, pois o conhecimento não tem nacionalidade” (STALLIVIERI, 2004, p. 40).

Conforme Van Damme (2001), os desafios resultantes da internacionalização estão empurrando universidades para desenvolver novas formas de esforços e políticas de internacionalização. No contexto acadêmico, Van Damme (2001) aborda algumas formas de internacionalização, como: mobilidade estudantil, mobilidade de docentes, internacionalização de currículos, abertura de filiais, cooperação institucional e de rede, acordo de reconhecimento mútuo, redes transnacionais de universidades e educação superior virtual transnacional.

Para Castro e Neto (2012), embora a mobilidade estudantil não seja um fenômeno novo, ela é restruturada na contemporaneidade em função do processo de globalização e das atuais estratégias de internalização do ensino superior. Os

autores afirmam que a mobilidade acadêmica envolve uma amplitude de fatores, não apenas o movimento de deslocamento territorial; envolve aspectos sociais, estruturas, meios, culturas e significados.

Desse modo, o presente estudo tem como objetivo identificar as motivações e contribuições da mobilidade acadêmica internacional para os alunos de uma instituição federal do Rio Grande do Sul.

Além da introdução, este trabalho está organizado em mais quatro seções. A segunda se refere à contextualização da internacionalização no âmbito da mobilidade acadêmica internacional. A terceira seção trata especificamente dos aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do estudo. A quarta apresenta a análise dos dados e discussão dos resultados, e, por fim, as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo do referencial teórico é apresentar a fundamentação teórica essencial ao desenvolvimento do trabalho, por meio da síntese da literatura relacionada com os diversos aspectos do tema estudado. Assim, neste capítulo, serão apresentados definições e conceitos sobre a temática Mobilidade Acadêmica Internacional.

MOBILIDADE ACADÊMICA INTERNACIONAL

A troca de conhecimentos e experiências entre as universidades possibilita à Instituição e ao aluno participar da mundialização, que interfere na educação e colabora para que se abram as portas da Universidade para novos conhecimentos, novas culturas e formas de gestão (GUIMARÃES, S. R. E. F; TADEUCCI, M. DE. S.; OLIVEIRA, DE. A. L, 2013).

Corroborando, Romêo (2003) afirma que as universidades sempre foram instituições internacionais e devem ser palco de diálogo internacional, garantindo o progresso científico e tecnológico. Nesse sentido, a mobilidade estudantil e outras formas de intercâmbio e contato podem ajudar as universidades a desempenhar seu papel na sociedade, sendo a mobilidade de alunos, servidores e funcionários imprescindível na modernização das universidades da região.

A mobilidade internacional é fomentada, segundo Nogueira et. al (2008) pelo crescente número de parcerias entre universidades, acordos bilaterais e programas institucionais. As oportunidades de mobilidade internacional

existentes para os estudantes parecem, assim, estar cada vez mais acessíveis, sendo de responsabilidade dos estudantes optar segundo seus critérios e preferências por um país de destino.

De acordo com Lima e Riegel (2010), a mobilidade de estudantes configura um tema incluído na agenda internacional dos pesquisadores, os quais buscam compreender e localizar os aspectos que influenciam verdadeira legião de jovens a decidir por uma formação internacional.

Em seus estudos, Lima e Riegel (2010) buscaram conhecer as motivações que justificam o crescente interesse dos estudantes de administração pelos programas de formação internacional. Como principais contribuições percebem que a principal razão que norteou a escolha do país de destino da mobilidade dos estudantes, foi a questão da língua inglesa. Esse fato vem ao encontro de Nogueira et. al (2008), os quais afirmam que há uma preferência evidente por certos países, visto que a maioria relativa dos jovens matriculados em instituições universitárias fora de seu país de origem encontra como destino os Estados Unidos.

Conforme Lima e Riegel (2010), alguns autores vêm trazendo importantes contribuições para a discussão das principais motivações dos estudantes quando se referem a mobilidade internacional; são eles: Kurt Larsen e Stéphan Vincent-Lancrin (2002); Marie-Claude Muñoz (2004); Mohamed Harfi (2004); Mohamed Harfi e Claude Mathieu (2006). A partir desses autores, é possível dividir as motivações em quatro tipos: motivações de ordem sociocultural, acadêmica, econômico-comercial e político-administrativo.

As motivações socioculturais se referem, segundo esses autores, a questões como Língua oficial do país de destino, proximidade geográfica e cultural entre o país de origem e de destino, ligações históricas pré-existentes, presença de grupos de referência e qualidade de vida e atratividade cultural existente no país de destino: estabilidade política e segurança pública. Já as motivações acadêmicas se referem, geralmente, às limitações na oferta de programas e cursos no sistema de educação do país de origem, equivalência de diplomas, possibilidade de estudantes internacionais terem acesso aos cursos desejados no país de destino, reputação e percepção de qualidade do sistema educativo, existência de programas bi/multilaterais e existência de política de bolsa de estudo e validação do diploma.

Os autores ainda incluem as motivações econômico-comerciais, referentes às ligações econômicas pré-existentes de cooperação, custo de vida no país de destino, comparação entre os custos financeiros envolvidos, existência e acesso à infraestrutura política de financiamento da mobilidade estudantil (concessão de bolsas ou de estágio remunerado), seguro de saúde, alojamento para estudante, restaurante universitário, oferta de curso da língua, valorização das competências desenvolvidas pelas instituições do país de destino, valor dos

diplomas expedidos pelo país de destino no mercado de trabalho, possibilidade de trabalho durante seus estudos e possibilidade de permanecer no país de destino após o término do curso. Na quarta categoria, os autores incluem os aspectos políticos administrativos, relacionados à política de imigração que facilite a obtenção de visto de estudante no país de destino.

Conforme o Relatório Mundial da UNESCO (2006), as políticas educacionais podem intervir no crescimento ou no declínio da diversidade cultural e “devem promover a educação pela e para a diversidade”.

Segundo Stallivieri (2004), a internacionalização das instituições de ensino superior, utilizando de métodos cooperativos, vem proporcionando melhorias na qualidade do ensino e da pesquisa. Ambos, quando trabalhados juntos, geram condições para o desenvolvimento dos países e para o aumento da qualidade de vida da população.

Ainda de acordo com Stallivieri (2004), “A universidade, como santuário de desenvolvimento da pesquisa e da produção do conhecimento científico, tem a vocação de ser internacional, pois o conhecimento não tem nacionalidade” (STALLIVIERI, 2004, p. 40).

O fenômeno da internacionalização no setor educacional acontece, de acordo com Lima e Maranhão (2009), de dois modos: primeiro, pela internacionalização ativa, ou seja, quando os países mantêm políticas de Estado voltadas para atração e acolhimento acadêmico e, segundo, pela internacionalização passiva, que pode ser caracterizada como uma política pouco criteriosa para envio dos estudantes ao exterior, bem como a fraca capacidade de acolhimento e a oferta de serviços educacionais do país.

Para Ianni (2005), o Estado, as empresas e a família passaram a valorizar as instituições de ensino superior que incentivam pesquisas e buscam formar profissionais de sucesso. Segundo Filippetti (2007), a capitalização de recursos financeiros diretos e indiretos e as diversas vantagens dos países que atraem e acolhem os estudantes contribuem para ampliar a rede mundial de influência cultural e política do país, bem como beneficiar-se de mão de obra especializada e promover transferência de tecnologia.

Assim, os conceitos de mobilidade acadêmica internacional sofreram mudanças no decorrer dos anos. Uma definição importante sobre o tema é da UNESCO (2006), que divide a mobilidade em vertical e horizontal. A mobilidade vertical é aquela que presume que estudantes vindos de países menos favorecidos economicamente deslocam-se para países financeiramente mais estruturados com o objetivo de ter acesso a programas de alto rendimento e, conseqüentemente, melhores colocações do mercado de trabalho. Já a mobilidade horizontal é realizada em períodos de curto prazo, e as instituições envolvidas são vistas

em nível de igualdade de ensino. Dessa forma, os estudantes têm uma rápida adaptação ao local e adquirem os mesmos benefícios de uma mobilidade vertical (UNESCO, 2006).

A língua falada no país é um ponto de extrema relevância na escolha do destino para o estudante. Afim de comprovar, no ano de 2006 foram divulgados os seis destinos mais procurados pelos estudantes internacionais, sendo eles: Estados Unidos (22%), Reino Unido (11%), Alemanha (10%), França (9%) e Austrália (6%) (UNESCO, 2008).

O interesse em aprender a língua inglesa é também demonstrado nos resultados dos estudos realizados no Brasil por Aguiar (2009), Nogueira et al., (2008; 2004); Douek e Zylberstajn (2007), Almeida (2004), Prado (2004), entre outros.

Tabela nº.1 - Principais Países Receptores de Estudantes (2001-2006)

PAÍSES	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ESTADOS UNIDOS	475 169	582 996	582 996	572 509	590 128	584 814
REINO UNIDO	225 722	225 722	227 273	300 056	318 399	330 078
ALEMANHA	199 132	219 039	240 619	260 314	259 797	259 797
FRANÇA	147 402	147 402	221 567	237 587	236 518	247 510
AUSTRÁLIA	105 764	120 987	179 619	166 954	207 264	207 264
CANADÁ	40 033	40 033	40 033	40 033	132 982	75 546

Fonte: Recueil de Données Mondiales sur l'Éducation. Institut de Statistique/UNESCO, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

Na América latina, a situação é parecida; levando-se em consideração o ano de 2006, entre os seis países latino-americanos que mais enviaram estudantes para o exterior, a maioria tem como primeiro destino os Estados Unidos (UNESCO, 2008).

MÉTODO DO ESTUDO

O estudo desenvolvido caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritivo, uma vez que este tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVINOS, 1987). Quanto à abordagem, este estudo caracteriza-se como quantitativo. De acordo com o Richardson (1999), o método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação na coleta e tratamento das informações por meio de técnicas estatísticas.

Utilizou-se o método *survey*, que é um método quantitativo que busca a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário (PINSONNEAULT; KRAEMER, 1993).

Para identificar as motivações e contribuições da mobilidade acadêmica internacional, escolheu-se como objeto de estudo os estudantes de uma Universidade Federal do Rio Grande do Sul que participaram de mobilidade acadêmica no exterior.

Como instrumento de coleta de dados, trabalhou-se com um questionário estruturado composto por perguntas fechadas. O instrumento de coleta de dados foi adaptado do estudo desenvolvido por Lima e Riegel (2010).

O questionário foi dividido em duas partes. A primeira buscou caracterizar o perfil dos estudantes que participaram de mobilidade acadêmica. A segunda parte procurou identificar os objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio, as razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio e os resultados percebidos com o programa de intercâmbio, com base em uma escala *likert* de sete pontos, sendo (1) discordo totalmente até (7) concordo totalmente.

A coleta de dados foi realizada em setembro e outubro de 2017. Os questionários foram aplicados de forma eletrônica através da ferramenta *Google Drive* e se obteve um retorno de 60 estudantes da Universidade Federal de Santa Maria. A amostra caracteriza-se como não-probabilística e por acessibilidade.

Posteriormente, os dados foram tabulados em uma planilha eletrônica, onde se utilizou o programa *Microsoft Excel* 2016, e analisados com o auxílio do *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 23 que permite análises estatísticas. Os resultados são apresentados em forma de tabelas, analisados individualmente pelos pesquisadores e descritos em forma de texto, na próxima sessão.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa são apresentados da seguinte forma: caracterização da amostra, análise dos objetivos do intercâmbio, razões da escolha do país, análise dos resultados percebidos, análise das variáveis por gênero, análise das variáveis por faixa etária e análise das variáveis por renda familiar. A seguir, apresenta-se a caracterização dos respondentes.

CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Evidencia-se que, entre os respondentes, a maior parcela corresponde ao gênero feminino (71,7%), enquanto que o gênero masculino corresponde a 28,3% dos investigados. Além disso, a faixa etária dos estudantes analisados concentra-se, principalmente, entre 22 e 23 anos (51,7%), além de uma parcela de 25% que têm entre 24 e 25 anos e outros 13,3% que têm 21 anos ou menos. Quando se analisa o estado civil, a grande maioria dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica são solteiros (93,3%), sendo somente 5% em união estável e 1,7% casado. Em relação a faixa de renda, percebe-se que a renda familiar desses estudantes concentra-se, principalmente, nas classes C (de 3 a 5 salários mínimos) – 35%, e B (de 5 a 15 salários mínimos) 30%. A classe mais alta (mais de 15 salários mínimos) corresponde a 15% dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica, enquanto as classes mais baixas correspondem a 20% (de 1 a 3 salários mínimos) – 18,3% e até 1 salário mínimo – 1,7%. Percebe-se, também, que a preferência para realização do intercâmbio corresponde ao período da metade para o fim da graduação, entre o 5º e o 8º semestre, para 85% dos respondentes, sendo 26,7%, no 5º semestre, 23,3% no 7º semestre, 21,7% no 6º semestre e 13,3% no 8º semestre. Quanto ao curso dos graduandos investigados, destacam-se cursos pertencentes ao Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) da universidade, entre eles: jornalismo (11,7%), relações internacionais (11,7%), direito (6,7%), administração (5%) e ciências econômicas (5%). Os países mais procurados para realização da mobilidade acadêmica entre os investigados são os países europeus (49,1%), entre eles: Portugal (23,7%), Espanha (11,9%), Alemanha (6,8%) e Inglaterra (5,1%). Os sul-americanos (35,6%), entre eles Argentina (18,6%), Chile (8,5%), Colômbia (3,4%) e Paraguai (3,4%). Além desses, o norte-americano México (11,9%). O tempo médio de permanência corresponde, majoritariamente, entre 3 e 6 meses (80%).

A Tabela 1, a seguir, apresenta os dados representativos da amostra dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica.

Tabela 1 - Caracterização da amostra

Gênero		Semestre do curso em que realizou	
Masculino	17 (28,3%)	3º Semestre	1 (1,7%)
Feminino	43 (71,7%)	4º Semestre	2 (3,3%)
Faixa Etária		5º Semestre	16 (26,7%)
Até 21 anos	8 (13,3%)	6º Semestre	13 (21,7%)
22 a 23 anos	31 (51,7%)	7º Semestre	14 (23,3%)
24 a 25 anos	15 (25%)	8º Semestre	8 (13,3%)
De 26 a 29 anos	3 (5%)	9º Semestre	2 (3,3%)
30 anos ou mais	3 (5%)	10º Semestre	2 (3,3%)
Estado Civil		Graduado(a)	2 (3,3%)
Solteiro(a)	56 (93,3%)	País em que realizou	
Casado(a)	1 (1,7%)	Portugal	14 (23,7%)
União estável	3 (5%)	Argentina	11 (18,6%)
Renda Familiar		Espanha	7 (11,9%)
Até 1 salário mínimo	1 (1,7%)	México	7 (11,9%)
De 1 a 3 salários mínimos	11 (18,3%)	Chile	5 (8,5%)
De 3 a 5 salários mínimos	21 (35%)	Alemanha	4 (6,8%)
De 5 a 15 salários mínimos	18 (30%)	Inglaterra	3 (5,1%)
Mais de 15 salários mínimos	9 (15%)	Colômbia	2 (3,4%)
Curso		Paraguai	2 (3,4%)
Jornalismo	7 (11,7%)	Estados Unidos	1 (1,7%)
Relações Internacionais	7 (11,7%)	Grécia	1 (1,7%)
Direito	4 (6,7%)	Porto Rico	1 (1,7%)
Administração	3 (5%)	Uruguai	1 (1,7%)
Ciências Econômicas	3 (5%)	Tempo médio de permanência	
Arquitetura e Urbanismo	2 (3,3%)	De 1 a 3 meses	1 (1,7%)
Educação Física	2 (3,3%)	De 3 a 6 meses	48 (80%)
Engenharia Ambiental e Sanitária	2 (3,3%)	De 6 a 9 meses	8 (13,3%)
Engenharia de Computação	2 (3,3%)	De 9 meses a 1 ano	3 (5%)
Engenharia Florestal	2 (3,3%)		
Engenharia Mecânica	2 (3,3%)		
História	2 (3,3%)		
Letras	2 (3,3%)		
Odontologia	2 (3,3%)		
Psicologia	2 (3,3%)		
Outros	16 (26,7%)		

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da análise da Tabela 1, percebe-se que, de forma geral, a amostra representa os estudantes que realizaram mobilidade acadêmica, em sua maioria, do sexo feminino, com idade entre 22 e 23 anos, solteiras, com renda entre 3 a 15 salários mínimos, com intercâmbio realizado entre o 5º e o 8º semestre do curso, pertencentes aos cursos do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) da instituição, para países europeus ou americanos, com duração de 3 a 6 meses.

A seguir, apresenta-se a análise dos objetivos de realização do intercâmbio, das razões de escolha do país de destino e dos resultados percebidos.

ANÁLISE DOS OBJETIVOS DO INTERCÂMBIO, RAZÕES DA ESCOLHA DO PAÍS E RESULTADOS PERCEBIDOS

Primeiramente, analisam-se os objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio. Posteriormente, avaliam-se as razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio. Por fim, especulam-se os resultados percebidos com o programa de intercâmbio.

Na Tabela 2, a seguir, apresentam-se a média e o desvio padrão para cada variável analisada.

Tabela 2 - Objetivos do intercâmbio, razões da escolha do país e resultados percebidos

Objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio	Média	Desvio Padrão
Vivência pessoal	6,62	0,993
Conhecer outra cultura	6,28	1,462
Conhecer outro país	6,28	1,354
Desenvolver competências relacionadas à profissão	6,00	1,221
Aperfeiçoar o conhecimento de língua estrangeira	5,67	2,039
Prospecatar alternativas de pós-graduação	5,02	1,944
Prospecatar alternativa de estágio internacional e remunerado	3,67	2,113
Razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio	Média	Desvio Padrão
Custos envolvidos	5,10	1,920
Boa infraestrutura de acolhimento	5,03	1,966
Instituições reconhecidas no mercado de trabalho	4,95	2,045
Oferta de atividades compatíveis com o nível intelectual dos estudantes	4,83	1,950
Facilidade de obtenção de visto	4,10	2,268
Estabilidade da moeda local	3,58	1,960
Destino aprovado pelos pais	3,45	2,432
Indicação de amigos	3,22	2,140

Tabela 2 - Objetivos do intercâmbio, razões da escolha do país e resultados percebidos

Razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio	Média	Desvio Padrão
Possibilidade de compatibilizar estudo e trabalho	2,32	2,087
Proximidade geográfica com o Brasil	2,17	1,924
Ter como língua oficial o inglês	1,90	1,811
Indicação da agência	1,57	1,280
Resultados percebidos com o programa de intercâmbio	Média	Desvio Padrão
Vivência pessoal	6,68	0,948
Conhecimento de outro país	6,63	0,863
Conhecimento de outra cultura	6,38	1,342
Melhoramento do currículo	6,13	1,241
Aperfeiçoamento de uma segunda língua	5,73	1,965
Desenvolvimento de competências relacionadas à profissão	5,70	1,555
Prospecção de alternativas de pós-graduação	4,87	2,071
Prospecção de alternativa de estágio internacional e remunerado	3,55	2,197

Fonte: Elaboração dos autores.

Quanto aos objetivos que motivaram os estudantes da instituição analisada a optarem pela inserção em um programa de intercâmbio, destaca-se, principalmente, a ‘vivência pessoal’ (6,62), ou seja, a oportunidade de viver em um país diferente do de sua origem, de forma a agregar uma experiência de vida. Outros objetivos que se destacaram foram ‘conhecer outra cultura’ (6,28) e ‘conhecer outro país’ (6,28), ou seja, os estudantes optaram pela realização de mobilidade acadêmica para vivenciar uma cultura diferente e para ter a oportunidade de viajar para um país ainda não visitado.

Outro fator com média representativa diz respeito a ‘desenvolver competências relacionadas à profissão’ (6,00), o que nos remete ao fato que, para os estudantes analisados, a inserção no programa de intercâmbio foi motivada, também, por questões relacionadas ao curso que optaram por seguir. Além disso, ‘aperfeiçoar o conhecimento de língua estrangeira’ (5,67) também está entre os principais motivos da realização de mobilidade acadêmica, visto que entre os países preferidos estão, em sua maioria, aqueles em que o idioma oficial não é o português. Além disso, destaca-se que ‘prospectar alternativas de pós-graduação’ (5,02) também está entre os objetivos do intercâmbio, indicando que o intercâmbio é percebido, inclusive, como uma experiência capaz de proporcionar maior amplitude de oportunidades para aperfeiçoamento profissional.

A variável com menor média entre os analisados foi ‘prospectar alternativa de estágio internacional e remunerado’ (3,67), revelando que participar de programas de estágio em empresas no exterior não era objetivo relevante para a maioria dos estudantes em mobilidade acadêmica, comparado aos demais motivos relatados.

A partir destas evidências, percebe-se que os principais objetivos que motivaram a realização de intercâmbio por parte de estudantes da instituição analisada estão mais relacionados a experiências pessoais, se comparados com experiências profissionais.

Quanto às razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio, destaca-se, principalmente, o custo-benefício oferecido pelo local, ou seja, baixo ‘custo envolvido’ (5,10) e ‘boa infraestrutura de acolhimento’ (5,03).

Algumas questões que se destacaram também na escolha do país de destino são a existência de ‘instituições reconhecidas no mercado de trabalho’ (4,95) e a ‘oferta de atividades compatíveis com o nível intelectual dos estudantes’ (4,83), indicando que a instituição acadêmica e as atividades que ela proporciona têm um impacto significativo na escolha do país de destino.

As razões que apresentaram baixo impacto para a maioria dos estudantes analisados foram ‘indicação da agência’ (1,57), ‘ter como língua oficial o inglês’ (1,90), ‘proximidade geográfica com o Brasil’ (2,17) e ‘possibilidade de compatibilizar estudo e trabalho’ (2,32). Esses resultados indicam que a razão de escolha do país de destino diz respeito a que, em grande parte, para a opção do estudante, não há uma preferência por aperfeiçoamento do idioma inglês, visto que grande parte dos países escolhidos tem como idioma principal o espanhol; não há preferência por uma localização geográfica próxima ao país de origem, visto que grande parte dos países de destino são localizados no continente europeu, e não há significativa preferência por compatibilizar estudo e trabalho na escolha do país, posto que a possibilidade de estágio internacional não está entre os objetivos mais relevantes para os estudantes analisados.

Diante dessa análise, percebe-se que fatores relacionados às condições que o país de origem oferece, como baixos custos, boa infraestrutura e instituições acadêmicas atraentes, são razões significativas para a escolha do país de destino do estudante em mobilidade acadêmica da instituição analisada.

Por fim, quanto aos resultados percebidos com o programa de intercâmbio, destacam-se a ‘vivência pessoal’ (6,68), o ‘conhecimento de outro país’ (6,63) e o conhecimento de outra cultura (6,38). Esses resultados corroboram os principais objetivos destacados pelos estudantes analisados, indicando que a experiência pessoal pretendida com o programa de mobilidade acadêmica foi vivenciada.

Outros resultados que podem ser destacados dizem respeito ao ‘melhoramento do currículo’ (6,13), ao ‘aperfeiçoamento de uma segunda língua’ (5,73), ao ‘desenvolvimento de competências relacionadas à profissão’ (5,70) e, em menor grau, a ‘prospecção de alternativas de pós-graduação’ (4,87). Esses resultados, juntamente com a ‘prospecção de alternativa de estágio internacional e remunerado’ (3,55), que obteve a menor média entre os analisados, confirmam, também, que os objetivos menos relevantes para os acadêmicos no intercâmbio apresentaram os resultados menos significativos quando comparados aos demais, apesar de que a maioria deles podem ser considerados satisfatórios.

Logo, em geral, os resultados mais significativos percebidos pelos estudantes com o programa de intercâmbio, para a amostra analisada, estão relacionados às competências pessoais, confirmando que, para os estudantes analisados, o programa de mobilidade acadêmica proporcionou um desenvolvimento pessoal maior do que o profissional, sendo que os objetivos de vivenciar experiências pessoais eram mais relevantes quando comparados aos objetivos de agregar habilidades profissionais.

A seguir, analisam-se as variáveis anteriores de acordo com o gênero.

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS EM RELAÇÃO AO GÊNERO

Nesta seção, apresentam-se as variáveis que apresentaram diferenças estatisticamente significativas em relação ao gênero dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica, calculadas a partir do teste estatístico de Mann-Whitney, demonstradas na Tabela 3.

Tabela 3 - Variáveis x gênero

	Objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio						Razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio		
	Vicência pessoal			Conhecer outro país			Ter como língua oficial o inglês		
Gênero	N	Posto Médio	Sig.	N	Posto Médio	Sig.	N	Posto Médio	Sig.
Masculino	17	25,74	0,05	17	24,88	0,05	17	37,62	0,09
Feminino	43	32,38		43	32,72		43	27,69	

Fonte: Elaboração dos autores.

Quando analisadas as variáveis a partir do gênero, percebe-se que 3 (três) delas apresentaram nível de significância p valor $< 0,05$, ou seja, apresentaram diferença estatisticamente significativa entre o grupo masculino e o grupo feminino.

As variáveis que representam os objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio ‘vivência pessoal’ e ‘conhecer outro país’ apresentam postos médios maiores para o gênero feminino quando comparado ao gênero masculino, ou seja, para as estudantes do gênero feminino que realizaram programa de intercâmbio pela instituição analisada, a experiência de vida que seria proporcionada e o desejo de conhecer um país diferente foi mais determinante para a realização da mobilidade acadêmica do que para os estudantes do gênero masculino.

De forma contrária, a razão ‘ter como língua oficial o inglês’ como motivador para a escolha do país de destino do intercâmbio obteve postos médios maiores para o gênero masculino quando comparada ao gênero feminino, ou seja, para os estudantes do gênero masculino participantes de mobilidade acadêmica pela instituição, a escolha de um país de língua inglesa como idioma oficial foi mais determinante do que para as estudantes do gênero feminino.

A seguir, analisam-se as variáveis de acordo com a faixa etária.

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS EM RELAÇÃO A FAIXA ETÁRIA

Nesta seção, apresentam-se as variáveis que apresentaram diferenças estatisticamente significativas no que diz respeito à faixa etária dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica, calculadas a partir do teste estatístico de kruskal-wallis, demonstradas na tabela 4.

Tabela 4 - Variáveis x faixa etária

	Objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio			Resultados percebidos com o programa de intercâmbio		
	Conhecer outra cultura			Prospecção de alternativas de pós-graduação		
Faixa Etária	N	Posto Médio	Sig.	N	Posto Médio	Sig.
Até 21 anos	8	23,25	0,048	8	17,19	0,041
22 ou 23 anos	31	34,24		31	30,26	
24 ou 25 anos	15	27,9		15	37,47	
De 26 a 29 anos	3	14,67		3	21,17	
30 anos ou mais	3	40		3	43	

Fonte: Elaboração dos autores.

Quando analisadas as variáveis a partir do gênero, percebe-se que 2 delas apresentaram nível de significância $p\text{-valor} < 0,05$, ou seja, apresentaram diferença estatisticamente significativa entre as faixas etárias analisadas.

O objetivo de ‘conhecer outra cultura’ como motivador do investimento no programa de intercâmbio e a ‘prospecção de alternativas de pós-graduação’ como resultado percebido com o programa de intercâmbio apresentaram maiores postos médios para os estudantes com idade superior a trinta anos, ou seja, o objetivo de conhecer e se inserir em uma nova cultura e conseguir prospectar alternativas para capacitação profissional foram mais determinantes para o grupo de estudantes com idades mais elevadas quando comparadas às demais faixas etárias.

A seguir, analisam-se as variáveis de acordo com a renda familiar.

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS EM RELAÇÃO A RENDA FAMILIAR

Nesta sessão, apresentam-se as variáveis que apresentaram diferenças estatisticamente significativas em relação à renda familiar dos estudantes que realizaram mobilidade acadêmica, calculadas a partir do teste estatístico de Kruskal-Wallis, demonstradas na Tabela 5.

Tabela 5 - Variáveis x renda familiar

	Objetivos que motivaram o investimento no programa de intercâmbio			Razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio		
	Conhecer outro país			Facilidade de obtenção de visto		
Renda Familiar	N	Posto Médio	Sig.	N	Posto Médio	Sig.
Até 1 s.m.	1	40	0,045	1	53,5	0,044
De 1 a 3 s.m.	11	31,23		11	41,86	
De 3 a 5 s.m.	21	36,02		21	30,74	
De 5 a 15 s.m.	18	28,94		18	23,75	
Mais de 15 s.m.	9	18,78		9	27	

Fonte: Elaboração dos autores.

Quando analisadas as variáveis a partir da renda familiar, percebe-se que duas delas apresentaram nível de significância $p\text{-valor} < 0,05$, ou seja, apresentaram diferença estatisticamente significativa entre as faixas de renda familiar analisadas.

O objetivo de ‘conhecer outro país’ como fator que motivou o investimento no programa de intercâmbio e a ‘facilidade de obtenção de visto’ como razão que motivou a escolha do país de destino do intercâmbio apresentaram maiores postos médios para os estudantes com renda familiar de até 5 salários mínimos (faixas

até 1 s.m., de 1 a 3 s.m. e de 3 a 5 s.m.), ou seja, os estudantes de famílias menos abastadas consideraram a facilidade de emissão do visto como mais determinante para escolha do destino quando comparados àqueles pertencentes às famílias de menor renda; assim como o desejo de conhecer outro país ser considerado como um objetivo mais relevante pode ser atribuído ao fato de que estes acadêmicos, durante o período da graduação, teriam menor possibilidade de viajar ao exterior sem algum auxílio institucional.

A seguir, discorrem-se as considerações finais do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar as motivações e contribuições da mobilidade acadêmica internacional para os alunos de uma instituição federal do Rio Grande do Sul. Por meio dos resultados apresentados, foi possível identificar os objetivos do intercâmbio, as razões de escolha do país e os resultados percebidos pelos estudantes que participaram de mobilidade acadêmica enquanto graduandos da Universidade Federal de Santa Maria.

Os objetivos que motivaram os estudantes da instituição analisada a optarem pela inserção em um programa de intercâmbio se devem, principalmente, a ter uma vivência pessoal, a conhecer uma cultura diferente, a ter a oportunidade de viajar para um país ainda não visitado, a questões relacionadas ao curso que estudam, a aperfeiçoar uma língua estrangeira e a aumentar a amplitude de oportunidades para aperfeiçoamento profissional. Contudo, percebeu-se que os objetivos mais relevantes que motivaram a realização de intercâmbio pelos estudantes investigados estão mais relacionados com experiências pessoais quando comparados a objetivos profissionais. Entre as razões que motivaram a escolha do país de destino do intercâmbio, percebeu-se que fatores relacionados à estrutura que o país de origem oferece; baixos custos, boa infraestrutura e instituições acadêmicas atraentes são razões significativas para a escolha do país de destino do estudante em mobilidade acadêmica da instituição analisada. Quanto aos resultados percebidos com o programa de intercâmbio, a análise indicou que a experiência pessoal pretendida com o programa de mobilidade acadêmica foi vivenciada de maneira que os resultados relacionados a essas competências pessoais foram mais significativos do que os resultados relacionados ao desenvolvimento profissional.

Quando analisadas a partir do gênero, constatou-se que, para as estudantes do gênero feminino que realizaram programa de intercâmbio pela instituição analisada, a experiência de vida que seria proporcionada e o desejo de conhecer um país diferente foi mais determinante para a realização da mobilidade acadêmica do que para os estudantes do gênero masculino. No entanto, para

os estudantes do gênero masculino participantes de mobilidade acadêmica pela instituição, a escolha de um país de língua inglesa como idioma oficial foi mais determinante do que para as estudantes do gênero feminino. Notou-se, também, que o objetivo de conhecer e inserir-se em uma nova cultura e conseguir prospectar alternativas para capacitação profissional foram mais determinantes para o grupo de estudantes com idades mais elevadas quando comparados às demais faixas etárias. Além disso, percebeu-se que o desejo de conhecer outro país como objetivo para realização do intercâmbio e a facilidade de emissão do visto como razão para escolha do país foram mais determinantes para os estudantes de famílias menos abastadas quando comparados àqueles pertencentes às famílias de maior renda.

Ressalta-se, por fim, que esta pesquisa possui limitações. Por tratar-se de uma amostra por conveniência, os resultados aqui apresentados referem-se aos estudantes que participaram desta pesquisa, impossibilitando a inferência destes para os demais estudantes participantes de mobilidade acadêmica desta e de outras instituições. Como sugestão para trabalhos futuros, pode-se destacar que se busque ampliar o público-alvo, contemplando outras instituições de ensino.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. Estratégias educativas de internacionalização: uma revisão da literatura sociológica. **Educação e Pesquisa**, v.35, n.1, jan.-abr., p.67-79, 2009

ALMEIDA, A. M. F. Língua nacional, competência escolar e posição social. In: Almeida, Ana Maria F. et alii. **Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras**. Campinas: Editora Unicamp, p.29-46, 2004

CASTRO, A. A.; NETO, A. C. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, núm. 21, pp. 69-96. out. 2012

DOUEK, A.; ZYLBERSTAJN, A. **Intercâmbio: influência na empregabilidade do administrador**. 2007, Monografia (Graduação em Administração de Empresas) - na Escola Superior de Propaganda e Marketing, São Paulo, 2007.

FILIPPETTI, A. Action extérieure de l'État rayonnement culturel et scientifique. **France: Assemblée Nationale**, n. 277, 11, 2007.

GUIMARÃES; TADEUCCI, M. DE. S.; OLIVEIRA, DE. A. L. Estudo bibliométrico em gestão intercultural, internacionalização e mobilidade acadêmica: foco no ensino superior. **Janus**, Lorena, n.17, Jan./Jun., 2013. p. 55-65.

HARFI, M. Attractivité pour les étudiants étrangers et potentiel de la recherche en France. *Le quatre pages*, n.2, 15/07/2004. HARFI, Mohamed; MATHIEU, Claude. **Mobilité internationale et attractivité des étudiants Higher Education**, n° 41, p. 415-441, 2001.

HARFI, M. Attractivité pour les étudiants étrangers et potentiel de la recherche en France. **Le quatre pages**, n.2, 15/07/2004.

HARFI, M; MATHIEU, C. Mobilité internationale et attractivité des étudiants et des chercheurs. **Centre d'Analyse Stratégique: Horizons Stratégiques**, n.1, juillet 2006

IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 12ª ed., 2005

LARSEN, K.; VICENT-LANCRIN, S. Le commerce international de services d'éducation: Est-il bon? Est-il méchant? **Politiques et gestion de l'enseignement supérieur**. 14 (3), déc. 2002

LIMA, M. C.; MARANHÃO, C. M. do S. de A. (2009). O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 3, p. 583-610, nov. 2009.

LIMA, M. C.; RIEGEL, V. Motivações da Mobilidade Estudantil entre os estudantes do Curso de Administração. **Guavira Letras**, n. 10, Jan.-Jul. 2010.

MUÑOZ, M. C. Políticas francesas de acolhimento dos estudantes estrangeiros. (1970-2002) In: ALMEIDA, Ana Maria F. et al. **Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileira**. Campinas: Editora da Unicamp, p.188-212, 2004.

NOGUEIRA, M A; AGUIAR, A. M. S; RAMOS, V. C. C. Fronteiras desafiadas: a internacionalização das experiências escolares. **Educação e Sociedade**, v. 29, n. 103, p. 355-376, 2008.

NOGUEIRA, M. A. Viagens de estudo ao exterior: as experiências de filhos de empresários. In: Almeida, Ana Maria F. et alli. **Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras**. Campinas: Editora Unicamp, p. 47-63, 2004.

PINSONNEAULT, A.; KRAEMER, K. L. Survey research in management informations systems: an assesment. **Journal of Management Information Systems**, v.10, n. 2, p. 75-106, 1993

PRADO, C. L. Um aspecto do estudo de línguas estrangeiras no Brasil: os intercâmbios. In: Almeida, Ana Maria F. et alli. **Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras**. Campinas: Editora Unicamp, 2004, p.64-84.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMÊO, J.R.M. Higher Education in Latin America' in **Higher Education in Europe**, 28,1, 41-49. 2003

STALLIVIERI, L. **Estratégias de internacionalização das Universidades Brasileiras**. Caxias do Sul: Educus, 2004.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

UNESCO. Educação: **Um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo, Cortez; Brasília: MEC UNESCO, 2006

UNESCO/Institut de Statistique. **Recueil des données mondiales sur l'éducation**: statistiques comparées sur l'éducation dans le monde, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007

VAN DAMME, D. Quality issues in the internationalization of higher education. **Higher Education**, nº 41, p. 415-441, 2001.

ANA PAULA PERLIN possui Doutorado em andamento em Administração, Mestrado em Administração e Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Com período sanduíche em Universidade do Minho. E-mail: anapaulaperlin@gmail.com

GABRIELA ROSSATO possui Mestrado em andamento em Administração. Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. E-mail: gabi.rossato@hotmail.com

FRANCIES DIEGO MOTKE possui Doutorado em andamento em Administração, Mestrado em Administração e graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. E-mail: francies@hotmail.com

CLANDIA MAFFINI GOMES possui Doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo, USP, Brasil, com período sanduíche em Boccony University. Mestrado em Administração, Especialização em Gestão Empresarial e Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. E-mail: clandia@hotmail.com

JORDANA MARQUES KNEIPP possui Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil com período sanduíche em Universidad de Vigo. Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Brasil. Graduação em Administração pela Universidade Federal de Pelotas, UFPEL, Brasil. Curso técnico/profissionalizante em Técnico em Contabilidade. Instituto Estadual de Educação Dinarte Ribeiro, IEEDR, Brasil. E-mail: jordana@hotmail.com

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em novembro de 2018*

O processo de implantação do PROEJA na cultura escolar da educação profissional¹

The process of PROEJA'S implementation in the school culture of professional education

Proceso de implantación de PROEJA en la cultura escolar de la educación profesional

VALDINEI MARCOLLA

Resumo: Este artigo analisa a implantação da proposta pedagógica do PROEJA em um Instituto Federal, considerando a integração curricular, a construção do currículo integrado na prática pedagógica e as relações com a cultura escolar. Em uma pesquisa qualitativa inseriu-se na realidade da Instituição e do Curso, mediante coleta de documentos, observações diretas em reuniões e aulas, e entrevistas semiestruturadas com professores e alunos do curso. Os resultados explicitaram embates presentes na implementação do programa para o efetivo reconhecimento do PROEJA pela cultura escolar.

Palavras-chave: política educacional; implementação do PROEJA; cultura escolar.

Abstract: This paper analyzes the implementation of the pedagogical proposal PROEJA at a Federal Institute, taking in consideration curricular integration, the construction of the integrated curriculum in pedagogical practice and its relationship with the school culture. As a qualitative research, there was immersion in the reality of the Course and Institution through the gathering of documents, direct observation in meetings and classes, and semi-structured interviews with teachers and students. The results showed the present conflicts in the implementation of the program for the effective recognition PROEJA by the school culture.

Keywords: educational policy; implementation of PROEJA; school culture.

Resumen: Este artículo analiza la implantación de la propuesta de PROEJA en el Instituto Federal, considerando la integración curricular, la construcción de un currículo integrado en la práctica pedagógica y las relaciones con la cultura escolar. En una investigación cualitativa se insirió en la realidad de la Institución

1 Versão revisada de trabalho apresentado na 35ª. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), realizado no período de 21 e 24 de outubro de 2012, na cidade de Porto de Galinhas, Pernambuco.

y del curso, mediante recogido de documentos, observaciones directas en reuniones y clases, y entrevistas semiestructuradas con profesores y alumnos del curso. Los resultados explicitaron embates presentes en la implementación del programa para el efectivo reconocimiento de PROEJA por la cultura escolar.

Palabras clave: política educativa; implementación de PROEJA; cultura escolar.

INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo apresentar algumas considerações acerca do processo de implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), no *campus* Pelotas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

A pesquisa que originou este trabalho procurou investigar aspectos ligados à constituição do curso, à proposta pedagógica e aos processos pedagógicos. Tendo em vista a quantidade de dados coletados – entrevistas e observações de práticas docentes² –, pretende-se apresentar um recorte da pesquisa, procurando destacar alguns aspectos relativos à implementação do curso, à integração curricular entre as áreas de conhecimento e aos reflexos da cultura escolar nesse processo.

A ESCOLA E SUA CULTURA

Nas últimas duas décadas do século XX, cresceu entre os pesquisadores a compreensão de que as instituições escolares precisam ser estudadas no seu tempo e espaço de atuação, “Pois expressam um lento processo de construção social e cultural, no qual influem tanto as necessidades e interesses da sociedade, quanto ações, significados, desejos, experiências coletivas e individuais daqueles que passam pelas escolas” (MAFRA, 2003, p. 124). Não obstante, a escola está em constante processo de ressignificação, que independe do cumprimento de suas funções e deliberações sociais, visto que esse movimento é produto da constituição histórica da instituição e das pessoas que a compõem. Segundo Mafra,

Se as instituições escolares cumprem, por um lado, funções sociais determinadas, elas igualmente se modificam independentemente dessas determinações, pois são moldadas e construídas pela história sociocultural e profissional de seus personagens, de suas vivências, de suas realizações, de seus sonhos e de suas possibilidades (*Idem*, p. 124-125).

2 Por questões éticas todos os sujeitos da pesquisa assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido e os nomes utilizados para distingui-los são fictícios.

Para Nóvoa (1995) e Teixeira (2003), a escola é compreendida como uma organização social constituída de grupos reais e relacionais, inserida em uma comunidade local, com identidade e cultura próprias e com espaço de autonomia para se construir, desconstruir-se e se descobrir, na concretização de um projeto educativo próprio.

As diferenças existentes entre as instituições escolares, que por um longo período foram renegadas à clandestinidade ou desconsideradas, ganham destaque na atualidade e passam a ser consideradas potencialidades na busca da qualificação das atividades educativas. Nóvoa (1995) afirma que vem se consolidando uma visão em que “as instituições escolares adquirem uma dimensão própria, enquanto espaço organizacional onde também se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas” (1995, p. 15). Dessa forma, a escola é espaço de produção de saberes com uma cultura própria, a qual é resultado das relações e ações dos atores que a compõem e se revertem em uma identidade da instituição.

Segundo Nóvoa (1995), Tyack e Cuban (2001), Viñao Frago (2001, 2006) e Teixeira (2003), o fato de haver na escola uma cultura própria e predominante não significa a inexistência de conflitos entre os que compõem a instituição. Em suma, o que acontece no dia a dia escolar são relações de poder entre grupos distintos, que definem rumos e encaminhamentos que a escola adota. A partir dessa percepção é importante considerar que havendo os grupos e os “Subgrupos específicos dentro da instituição [estes] não autorizam uma crença na cultura como valor integrador e uniformizante do agir e do pensar.” (TEIXEIRA, 2003, p. 180). Essas relações e interesses distintos estabelecidos no interior das escolas, aliadas aos aspectos formais, dão corpo à estrutura e à organização escolar.

No entender de Teixeira (2003), a cultura escolar tem a função de solucionar os problemas fundamentais do seu grupo, garantindo sua sobrevivência e adaptação às interferências externas e à integração de seus processos internos, no intuito de solidificar a estrutura escolar. A autora enfatiza, ainda, que a cultura da escola é resultado de uma dinâmica histórica, que não nasce no trabalho individual de cada professor em sala de aula; mas nas relações travadas entre os sujeitos (professores, alunos, gestores, demais funcionários e pais) no interior da instituição de todos com o exterior dela. Portanto, “Ela constitui uma variável dependente das condições que entram em jogo na organização e funcionamento internos da escola, e é influenciada pelo seu contexto social, econômico, político e cultural” (TEIXEIRA, 2003, p. 179).

Teixeira (2003) e Viñao Frago (2006) afirmam que existe na escola uma organização informal - produzida a partir dos sujeitos escolares (professores, funcionários, pais e alunos) - que é reflexo de relações e práticas culturais dos indivíduos e suas subjetividades. Essa forma de organização, própria de cada

escola, tende a refletir-se no assentimento ou resistência ante as propostas de inovação, nos modos de trabalhar com os alunos, nas maneiras de enfrentamento de problemas de disciplina, na aceitação ou não de mudanças na rotina de trabalho, etc.

Nessa perspectiva, o cotidiano de uma instituição escolar, sua comunidade intraescolar (docentes, funcionários, alunos, etc.) e extraescolar (familiares e comunidade que compõem o entorno da escola), produzem ritmos e significados que estabelecem as particularidades da escola como um todo. Assim, a organização e o funcionamento da escola como instituição tende a ser produto de múltiplas relações entre a estrutura formal e a estrutura constituída a partir das relações estabelecidas entre os atores escolares, com os respectivos interesses e posições diversas, em movimentos e complexidades que concebem uma cultura própria a cada escola.

Embora haja uma cultura própria, é preciso levar em consideração que a escola não é um espaço isolado da sociedade, uma vez que sua cultura está, muitas vezes, adaptada a concepções pretéritas, que tendem a resistir aos processos de transformação vividos na macro realidade, mesmo que esses possam ser considerados movimentos com poder esmagador.

Em virtude disso, qualquer movimento produzido no exterior da escola tende a chocar-se ou a ser aceita pelas bases culturais de resistência ou de aceitação formadas nesse ambiente. Em tal caso, há movimentos que articulam a autonomia do trabalho docente com o poder que ele tem no espaço da sala de aula, o qual, somado à cultura da instituição, pode resultar em movimentos de oposição às situações, normas ou projetos escolares, ou de sua aceitação. Por consequência, quaisquer propostas advindas do exterior que tentem romper com o estabelecido na realidade da escola ou da sala de aula, exigem tempo e diálogo entre os professores e gestores escolares, vindo a requerer entendimentos, diálogos e compartilhamento de posições e projetos que ajudem na superação de práticas e modelos pedagógicos até então presentes nos processos escolares.

Assim, as distinções são produto dos contextos escolares (escola de Ensino Fundamental ou de Ensino Médio), das organizações internas de gestão e ensino, das estruturas acadêmicas e curriculares das escolas, dos atores (suas práticas, mentalidades, etc.) e da forma como eles se relacionam entre si. O contexto escolar evidencia a cultura dos professores, dos gestores, dos funcionários (modos de fazer e de pensar transmitidos entre as gerações), dos alunos, das famílias e da comunidade, assim como suas expectativas, interesses, mentalidades e modos de proceder.

Outro aspecto salientado por Viñao Frago (2001, 2006) diz respeito aos limites da cultura escolar e à tenuidade que há entre a continuidade histórica e o câmbio, as tradições e as inovações na realidade escolar, pois, para ele, “As culturas escolares também mudam: não são eternas. Constituem uma combinação - entre outras muitas possíveis - de tradição e mudança” (2001, p. 33)³, pois não se pode desconsiderar as transformações que acontecem intramuros e extramuros escolares, tendo em vista que esses movimentos de mudança, em longo e médio prazo, tendem a alterar a cultura escolar. Indubitavelmente, as mudanças com processos inovadores se iniciam no cotidiano da escola ou mesmo fora dele e podem ser resultado de êxitos ou fracassos das reformas educativas (produto do contexto social e político, do apoio ou resistência, das contradições internas, do financiamento, etc.), e de seus efeitos e influências na cultura escolar e vice-versa.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PARA JOVENS E ADULTOS

Por meio do Decreto nº 5.478/05 (BRASIL, 2005), o Governo Federal estabeleceu, no âmbito dos centros de educação tecnológica, escolas técnicas, escolas agrotécnicas e escolas técnicas vinculadas às universidades federais (atualmente, em sua maioria instituições federais de educação tecnológica), o Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). O mesmo decreto “Expôs a decisão governamental de atender à demanda de jovens e adultos pela oferta de educação profissional técnica de nível médio” (BRASIL, 2007, p. 12).

O Decreto estabelecia a oferta de educação de jovens e adultos com qualificação profissional na rede federal, indicando a obrigatoriedade da oferta de 10% das vagas de cada unidade escolar para cursos nessa modalidade. A forma impositiva do documento legal gerou críticas por parte de gestores e professores das instituições, que ressaltavam sua ilegalidade, tendo em vista que, ao estabelecer esse parâmetro, o mesmo feria a autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar das instituições federais de educação tecnológica. Aliado a isso, desconsiderava as condições pedagógicas para ministrar cursos no formato proposto (educação profissional integrada à educação básica na modalidade EJA), uma vez que, após a reforma na educação profissional do Decreto 2.208/97, de 17 de abril de 1997, as instituições federais reduziram significativamente o quadro de docentes do Ensino Médio. Por

3 *Las culturas escolares también cambian: no son eternas. Constituyen una combinación - entre otras muchas posibles - de tradición y cambio, no original – (tradução nossa).*

consequência, não havia na rede um corpo de professores formados para atuar no campo específico da educação de jovens e adultos, no Ensino Médio e no Ensino Médio integrado à educação profissional (ALVES; CASTRO, 2007).

Com intuito de responder às demandas de aplicação do Programa e de formação de jovens e adultos de forma integrada (educação básica e profissional), o Governo Federal promulga o Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, em substituição ao Decreto nº 5.478/05, estabelecendo alterações no programa, no que se refere a “Ampliação da abrangência, no que concerne ao nível de ensino, pela inclusão do ensino fundamental [...] e a admissão dos sistemas de ensino estaduais e municipais e entidades privadas nacionais de serviço social”. Além disso, o documento altera sua denominação, que passa a ser chamado de Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2007, p. 12).

O novo texto, no segundo parágrafo, do seu primeiro Artigo, fixa que os “cursos e programas do PROEJA deverão considerar as características dos jovens e adultos atendidos” podendo estar articulados (inciso I) “Ao ensino fundamental ou ao Ensino Médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador” e (inciso II) “Ao Ensino Médio, de forma integrada ou concomitante” (BRASIL, 2007, p. 68). Também, estabelece que os cursos deverão pautar-se nas diretrizes curriculares nacionais e nos atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, para o Ensino Fundamental, para o Ensino Médio e para a Educação de Jovens e Adultos.

No tocante à formação dos alunos, o Documento Base traz o entendimento de que o Programa objetivará garantir a reinserção, no sistema educacional, de jovens e adultos que não concluíram ou não tiveram acesso às redes escolares de Educação Básica e profissionalizante em sua faixa etária regular. Entende-se que essa formação será voltada para a vida e não exclusivamente para o mercado de trabalho, enquanto uma

Formação humana, no seu sentido lato, com acesso ao universo de saberes e conhecimentos científicos e tecnológicos produzidos historicamente pela humanidade, integrada a uma formação profissional que permita compreender o mundo, compreender-se no mundo e nele atuar na busca de melhoria das próprias condições de vida e da construção de uma sociedade socialmente justa. (BRASIL, 2007, p. 13).

Com essa perspectiva de formação, o programa estrutura-se de maneira a integrar a educação profissional com a Educação Básica (Ensino Médio) na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), prevendo as possibilidades

de articulação entre o Ensino Médio e a Educação Profissional nas formas integradas, em que a formação integra a cultura geral e profissionalizante e, concomitantemente, na qual ambas as formações ocorrem de forma paralela.

EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROEJA

O curso de Manutenção e Suporte em Informática - PROEJA - inicia as atividades em 2007, mas, para se entender seu processo de constituição, é preciso voltar ao ano de 1998 e compreender a gestação e o andamento do Projeto Especial de Ensino Médio para Adultos (EMA), no então Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET/RS).

No ano de 1998, a Direção-Geral da Instituição convidou um grupo de professores/coordenadores para pensar uma proposta de curso com o foco no público jovem e adulto. Na época, segundo os professores, o grupo se comprometeu com a construção do projeto, mas, em contrapartida, exigiu autonomia para elaborar um projeto com base numa proposta de ensino diferenciada, que estivesse focado na realidade local, nos saberes e nas vivências dos discentes e em uma concepção transdisciplinar.

Ainda, conforme os depoimentos, o grupo que se disponibilizou a conduzir a elaboração do projeto e, posteriormente, trabalhou no Curso, centrou-se nas interlocuções entre as áreas do conhecimento, não se preocupando com a elaboração de listas de conteúdos ou com a distribuição da carga-horária das disciplinas que comporiam a grade curricular. Dessa maneira, durante a construção da proposta, a ideia central foi estabelecer o diálogo entre as áreas de conhecimento e, com isso, constituir uma aproximação entre elas. Na prática, ou durante o andamento do Curso, esse trabalho converteu-se em uma ação transdisciplinar, que acontecia por meio de projetos de ensino, em que os conteúdos eram trabalhados pelos professores de forma articulada e, quando possível, em grandes aulas, que envolviam parte do grupo docente do curso.

Em 1999, foi ofertada a primeira turma do EMA, com o intuito de possibilitar o Ensino Médio, para trabalhadores ou não, que estivessem afastados da escola e não houvessem conseguido concluir a educação básica durante a faixa etária considerada regular. O EMA procurava garantir aos alunos adultos a volta aos bancos escolares, para que dessem sequência aos estudos, podendo concluir a escolarização básica e, em alguns casos, ocupar outros espaços no mercado de trabalho ou retornar a esse mercado. O Projeto objetivava, ainda,

Assegurar a jovens e adultos trabalhadores, excluídos do Sistema Formal de Educação, uma oportunidade educacional de Ensino Médio e desenvolver uma experiência pedagógica, tendo como base uma concepção de educação, que forme um cidadão crítico, autônomo e com capacidade de ação social (CEFET, 1999, p. 4).

Em virtude disso, o Projeto foi alicerçado na ideia de resgatar a cidadania do trabalhador, considerando o saber produzido pelos alunos/trabalhadores por meio dos fazeres ou das suas ações no cotidiano. Nessa perspectiva, o ensino deveria valorizar os saberes dos indivíduos e dar a eles o direito de construir seus próprios conhecimentos que, no contexto escolar, precisariam ser conectados aos conceitos e significados científicos, para que os alunos pudessem estabelecer uma relação entre os saberes do fazer e os conhecimentos científicos (CEFET, 2004).

No projeto pedagógico do EMA, é possível perceber que o primordial na proposta era o resgate e a valorização do saber construído pelos alunos/trabalhadores, por se entender que esse saber seria ferramenta principal no trabalho pedagógico do professor. Dessa forma, os conteúdos trabalhados no EMA deveriam ser desenvolvidos e constantemente contextualizados a partir da vivência e da prática de cada um dos alunos/trabalhadores (CEFET, 1999).

O Projeto Especial de Ensino Médio para Adultos constituía-se, nessa concepção, a partir da realidade do aluno, o qual era instigado, por meio de experimentação, pesquisa, trabalho em grupo, discussões e reflexões a analisar a sua realidade, com base em que, construía o seu conhecimento (CEFET, 2004).

Ao falar sobre o Projeto, o professor Gustavo, faz referência à resistência que enfrentou dentro da Instituição e descreve alguns detalhes das práticas desenvolvidas na realidade do EMA. No depoimento, ele afirma, que:

A gente encontrou uma série de restrições [quando da implantação do EMA], nos chamavam de “supletivozinho”, mas foi uma experiência fantástica, desde o layout da sala de aula [em “L”] que não era aquelas classes enfileiradas... até tu veres pessoas com mais de vinte anos afastados dos bancos escolares e quando chegaram ao final do ano “estavam” escrevendo, interpretando e conseguindo fazer uma síntese... Então foi uma experiência maravilhosa e a gente trabalhava exatamente com “trabalhadores chão de fábrica”. [Com práticas que] chegavam a ter três, quatro ou mais professores numa mesma sala de aula... era fantástico e eu tenho muita saudade desse médio pra adulto. (Professor Gustavo, entrevista)

O depoimento do professor Gustavo foi reforçado nas considerações dos docentes Antônio, Pedro e Nelson que, ao fazerem referências ao EMA, destacaram a forma como o Projeto era visto dentro de alguns espaços na Instituição: para eles, o EMA era visto por alguns grupos da Escola como um curso menor, devido a seu público alvo, sua forma de acesso (por sorteio) e sua

proposta pedagógica. Para esses professores, o curso se contrapunha à imagem da rigorosidade no ingresso e na excelência constituída historicamente pela Instituição (Escola Técnica, CEFET/RS, IFSul)⁴. Para os grupos de professores não envolvidos com o curso, o EMA, era entendido como um ‘supletivozinho’ (conforme considerações do professor Gustavo), em virtude da sua proposta não ter o mesmo formato de avaliação e de desenvolvimento pedagógico. Além disso, tratava-se de um curso com alunos estigmatizados, os quais, desde o ingresso, eram vistos como despreparados e com dificuldades de aprendizagem.

Na visão dos professores Gustavo e Nelson, o fato de o curso propor uma prática pedagógica diferenciada também não era ‘visto com bons olhos’, já que isso causava uma ruptura nos padrões culturalmente normatizados na escola. Segundo eles, o EMA trazia uma outra compreensão de espaço e tempo de ensino, a qual quebrava com a ideia da sala de aula como único espaço de ensino e de aprendizagem.

Para o professor Nelson, um dos pontos que mostrava a diferença entre o EMA e os outros cursos, era todos os espaços da escola serem entendidos como ambientes de aprendizagem no EMA, mas, por não haver essa compreensão dentro da Escola, estabelecia-se um choque cultural. Dentro desse paradigma, ele afirmou que “pra eles [referindo-se aos professores dos cursos técnicos] tudo o que é novo aqui [na escola] eles acham que não é dar aula... não é estar em sala de aula [não é ensinar] ... porque, o importante é o aluno estar em sala de aula” (entrevista).

Ao analisar os depoimentos desses docentes, pode-se perceber que o Projeto Especial de Ensino Médio para Adultos enfrentou um processo de resistência dentro da Escola, por ter um formato que rompia com o modelo de excelência e de organização historicamente consagrado na Instituição. Além disso, estabeleceu-se, ali, a partir da criação do EMA, outra forma de ensinar e de aprender que, por seu caráter inovador, pode ter sido repellido pela cultura escolar instituída.

Para Tyack e Cuban (2001) e Viñao Frago (2001), o processo de remodelagem da cultura escolar tem como maior obstáculo as concepções e compreensões normatizadas ao longo do tempo no intramuros escolar. A tentativa

4 Nos seus 101 anos de história, a Instituição possuiu distintas denominações, desde Escola de Artes e Oficinas de Pelotas (1917), passando por Escola Técnica de Pelotas (1942), Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas – CEFET-RS (1999), até os dias atuais *Campus* Pelotas do Instituto Federal Sul-rio-grandense de Educação, Ciências e Tecnologia – IFSul (2008).

de romper com o instituído depara-se com estruturas, regulamentos, modos de ser e de entender a ação docente que, ao longo do tempo, foram consagrados, tornando-se características da “verdadeira escola”⁵.

Essa resistência que, no período do EMA, tinha um caráter velado, ganhou outro contorno com a necessidade de se atenderem as exigências do Decreto 5.478/05, que instituiu o PROEJA. Segundo os professores Antônio, Gustavo e Nelson, que participaram do processo de constituição do curso PROEJA, a escolha do curso e a articulação entre as áreas da cultura geral com as áreas técnicas foi um trabalho com vários percalços. Relatam que, quando da promulgação do Decreto e diante da obrigatoriedade de ofertar, a partir do ano de 2006, o correspondente a 10% das vagas oferecidas no ano de 2005, para o Ensino Médio integrado à educação profissional a jovens e adultos, o então Diretor de Ensino da Instituição mostrou-se, inicialmente, entusiasmado com a proposta. Com base nela, convidou todos os coordenadores das áreas técnicas e alguns professores envolvidos com o EMA, para apresentar o Decreto, discuti-lo e encontrar caminhos para a sua implementação. Após a primeira rodada de conversas, apenas a área de Informática mostrou-se disposta a implementar um curso na modalidade EJA. Em virtude da negativa de todas as outras áreas técnicas, a direção decidiu fazer um sorteio entre elas, e deste, listar três áreas, que seriam obrigadas a cumprir o estabelecido no Decreto.

Após diversas discussões entre os professores da área de cultura geral e da área técnica de Informática, no ano de 2006, o então CEFET/RS Pelotas, dá o primeiro passo no intuito de cumprir a exigência do Decreto (substituído pelo Decreto nº 5.840, ainda em 2006), e cria o curso Técnico de nível médio em Montagem e Manutenção de Computadores - forma integrada - modalidade EJA, posteriormente denominado Curso Técnico de Nível Médio em Manutenção e Suporte em Informática - modalidade PROEJA. Com a criação do PROEJA, ocorre o início do processo de extinção do EMA e é iniciada nova fase da educação para jovens e adultos no contexto da Instituição.

O projeto do curso de Manutenção e Suporte em Informática foi pensado e concretizado de maneira que as disciplinas de formação de cultura geral e técnica fossem desenvolvidas de forma concomitante ao longo do curso, e não em módulos distintos que se acumulariam no andamento da formação (DOROW et al., 2007).

No entender do professor Nelson, esse aspecto é extremamente relevante para efetivar a integração entre as matérias de cultura geral e as técnicas. Além disso, ao conceber uma matriz curricular em que as disciplinas fossem

5 verdadeira escuela, no original (tradução nossa).

entrelaçadas, o projeto do Curso trazia para discussão outra forma de conceber os cursos integrados, pois rompia com os modelos curriculares em andamento na Instituição, os quais costumavam dividir os cursos distribuindo as matérias de cultura geral no início e as técnicas no final do curso.

No projeto do Curso, a integração curricular entre os saberes da educação geral e da educação profissional está apontada como aspecto que pode garantir a incorporação da dimensão intelectual ao trabalho produtivo, além de possibilitar a formação de trabalhadores capazes de atuar como dirigentes e de cidadãos, “capazes de interagir na sociedade de forma crítica, além de entender e ter conhecimentos técnico-científicos para atuar no processo produtivo” (CEFET, 2007).

Segundo o professor Antônio, a ideia foi aproveitar o grupo de professores do EMA e suas experiências com educação de jovens e adultos (EJA), e aliar a isso a proposta de construção de um outro curso integrado. Ademais, ele afirma que

A gente quis fazer [um projeto/curso] na contramão do que sempre se fez, [...] porque sempre se pega as disciplinas e a carga horária das disciplinas e a partir daí se fazia a proposta. Então nós começamos ao contrário, partindo das características gerais do Ensino Médio e do técnico... primeiro do perfil do [aluno] egresso... depois nós pegamos as características gerais do Ensino Médio e do técnico e a partir dali, olhando para esse perfil, para as características desse curso, nós fizemos as competências gerais do curso, depois um recorte do conhecimento e depois é que as disciplinas começaram a aparecer... e aí sim a gente começou a integrar (professor Antônio, entrevista).

Com esses pressupostos, o projeto do curso de Manutenção e Suporte em Informática tem como perfil do aluno que

Deverá ser um cidadão responsável, empreendedor, investigador e crítico, apto a desempenhar sua profissão no que concerne ao suporte e à manutenção de tecnologias da informação, incluindo hardware e software, por meio de uma formação ética, técnica, criativa e humanística (CEFET, 2008, p. 149).

No entender dos professores Antônio e Nelson, no momento de elaboração das competências curriculares dos alunos para a conclusão do curso, houve uma aproximação entre as áreas, o que permite (ou deveria permitir) o diálogo entre as disciplinas de formação propedêutica e as técnico-profissionais.

Por conseguinte, segundo os professores, a integração curricular no Curso em análise transparece em sua matriz curricular, pois em sua construção houve a preocupação em garantir a oferta de disciplinas de formação propedêutica e técnico-profissional ao longo dos quatro anos. Essa forma concomitante de oferta das disciplinas representa, na visão dos professores Antônio e Nelson, um

avanço na integração curricular, pois rompe com os parâmetros existentes na Escola, que privilegiavam a oferta de disciplinas de formação geral nos primeiros anos dos cursos e de formação profissionalizante no período final.

Para o professor Nelson, apesar de todas as experiências com práticas pedagógicas integradas, que foram acumuladas com o Ensino Médio para Adultos, a esperada efetivação do curso integrado PROEJA não se concretizou na prática, tendo em vista a dificuldade de diálogo entre os professores das áreas de cultura geral e técnica. Esse distanciamento entre os professores dificultou a integração entre áreas, estabelecendo um forte isolamento entre as disciplinas que compõem o currículo.

Com base em Bernstein (1996), é possível afirmar que esse distanciamento entre as áreas de cultura geral e técnica estabelece uma classificação forte para o currículo. Para o autor, quanto maior o isolamento entre as áreas mais forte é a classificação do currículo e menor é o diálogo entre os conhecimentos das distintas áreas. Assim, apesar de a proposta ter sido pensada na perspectiva de integração curricular entre as áreas, a implementação e o andamento da prática pedagógica foram constituindo um distanciamento entre elas.

Em contrapartida, o mesmo não se observou na relação entre as disciplinas que compunham a formação geral, já que entre os professores dessas disciplinas o diálogo era constante e, por consequência, a classificação fraca, na qual os conteúdos do conjunto de disciplinas de formação geral apresentam um fraco isolamento. Nesse sentido, o professor Nelson salienta que, no EMA, a articulação acontecia entre os professores do Ensino Médio e no PROEJA, a integração deveria envolver também os professores do profissionalizante. Ele enfatiza que

Na cultura geral a gente propõe um tema gerador... um projeto... oh nós vamos fazer um projeto. Agora no segundo ano eles têm o projeto jornal, todos aderem com maior facilidade, mas no ensino técnico é... uma coisa dolorosa! (Professor Nelson, entrevista).

A cultura presente na escola, para o professor Nelson, tende a consolidar o “endeusamento do ensino técnico”, em detrimento da formação propedêutica, o que gera uma distinção e separação entre as áreas e fomenta a supremacia da área técnica sobre a cultura geral. Este processo reforça a classificação do currículo, por evidenciar as fronteiras entre as distintas disciplinas.

Faz pressupor que esse movimento fortalece a dualidade curricular, em que é privilegiada a formação técnico-profissional em detrimento da formação de caráter propedêutico. Conforme Ramos (2005) assim como para Ivo e Hypolito (2011), a dualidade entre as áreas enfraquece a integração curricular entre as áreas

de formação profissional e propedêutica. Essa dualidade tende a consolidar, na realidade educacional, duas concepções de educação: uma de formação propedêutica, destinada a preparar os sujeitos para o acesso a níveis superiores de ensino; e outra, de caráter técnico-profissional, reservada para a formação de trabalhadores para o mercado.

No entendimento dos professores Nelson e Antônio, a integração curricular no curso de Manutenção e Suporte em Informática pode ser percebida entre as disciplinas da cultura geral. Para Antônio, o diálogo entre as disciplinas propedêuticas vem do EMA, já que boa parte dos projetos interdisciplinares hoje propostos no Curso são resultado de contribuições dos professores que faziam parte do EMA. Segundo Antônio, as atividades formativas asseguradas às terças-feiras desde o EMA (iniciou-se em 1998) ajudaram na constituição do ‘coletivo, do grupo e identidade dos professores’, o que, na sua visão, não se reverteu em um trabalho integrado com a área de formação profissional. Dessa forma, ele afirma

Por um lado eu vejo que com o integrado a gente não conseguiu constituir esse grupo articulado... tu observas [a articulação] entre esse grupo na formação geral... mas, tu não observas o grupo do PROEJA no sentido assim de olhar o PROEJA como um curso integrado, que, portanto, tem professores da formação geral e da formação técnica. (Professor Antônio, entrevista).

O professor Nelson destaca que a integração acontece essencialmente entre as disciplinas propedêuticas e através de projetos de ensino integrados. Segundo ele, esses projetos são decididos e construídos a partir das percepções do grupo de professores acerca das turmas e das necessidades dos alunos. A partir da escolha de um tema nas reuniões de formação, os professores começam a traçar estratégias para o desenvolvimento interdisciplinar de projetos. Assim, segundo Nelson, os projetos nascem de temas geradores significativos para os professores, que serão trabalhados de forma articulada no decorrer do ano letivo.

Apesar de o professor Nelson destacar o papel integrador dos projetos de ensino desenvolvidos com as turmas do PROEJA e fazer referência à relação constituída entre as disciplinas de cultura geral, o que se percebe nos depoimentos dos docentes é que, mesmo entre as disciplinas de cultura geral, essa aproximação ainda é fragilizada. Para os professores Cristiano, Gustavo, Luis, Marcos, Pedro e Felipe, deve-se à falta de tempo para construção de projetos coletivos, ou à falta de diálogo entre os professores que não sabem o que o colega trabalha com as turmas. Acerca disso, salienta o professor Felipe:

Eu não sei, [por exemplo,] o que o professor de Matemática está trabalhando, nós não estamos integrando... eu não estou... (apesar de estarmos lado a lado nas reuniões...)... Não existe este momento de discutir o que a Química está trabalhando, por exemplo... até agora eu não tive esse momento... talvez eles [professores] tenham feito isso e já esteja organizado... mas, eu não!... estou solto no conteúdo. Eu cheguei e peguei toda a [disciplina] do Ensino Médio... esses são os conteúdos para trabalhar no [curso]... quando eu olhei eu ri! E eu que sou conteudista disse não!... não vou fazer nada disso, porque eu não tenho condições de trabalhar tudo isso que está aqui [em tão pouco tempo]... (entrevista).

Na visão dos professores Rafael e Arturo da área técnica, o distanciamento entre as áreas está ligado à falta de conhecimento dos professores da cultura geral sobre os conteúdos que são trabalhados nas disciplinas de formação profissional. Este aspecto também é ressaltado pelo professor Felipe que, ao analisar a integração curricular, resalta a falta de conhecimento dos conteúdos que estão sendo estudados pelos alunos nas disciplinas técnicas. No entender desse professor, a integração deve estar presente através de diálogos entre as áreas e de projetos que levem em conta as especificidades de cada campo de conhecimento.

Segundo o professor Felipe, para se estabelecer uma integração curricular “Tínhamos que saber o que eles [alunos] vão estudar” (trecho de entrevista), para que fosse possível estabelecer uma conexão entre os saberes ensinados nas disciplinas.

No entender do professor Rafael, que trabalha com a disciplina de *hardware*, o distanciamento entre a formação geral e profissional no PROEJA ficou ressaltado no momento em que os professores das disciplinas técnicas perceberam as dificuldades que os alunos, jovens e adultos, tinham para lidar com as tecnologias e suas linguagens. Ao se depararem com alunos que temiam a máquina, os professores da parte profissional não obtiveram respaldo dos professores de formação geral para articular o trabalho com essas ferramentas tão desconhecidas para os estudantes. Para esse professor, a responsabilidade precisava ser dividida ou ser abraçada e trabalhada por todos e não apenas recair sobre os professores da área técnica, visto que um trabalho integrado significa “integrar tudo”, desde os aspectos mais cotidianos até as atividades mais complexas de sala de aula.

Conforme Bernstein (1996) e Ramos (2005), a forte classificação entre as áreas de conhecimento estabelece uma fronteira, que dificulta a integração curricular. Em uma proposta integrada há uma articulação entre as disciplinas e áreas antes isoladas, de tal modo que se constata o “abrandamento dos enquadramentos e das classificações do conhecimento escolar” permitindo

aproximações entre professores e alunos, e a articulação dos saberes escolares com os saberes cotidianos dos alunos, diluindo a “visão hierárquica e dogmática do conhecimento” (RAMOS, 2005, p. 114).

Para o professor Nick, a soma de muitos fatores fez com que o curso técnico integrado ao Ensino Médio na modalidade EJA assumisse características de um curso concomitante, já que a formação de cultura geral e a profissionalizante pareciam acontecer de forma paralela. Segundo ele, apesar do projeto pedagógico do curso ter sido construído com base em uma proposta de integração a distância entre as áreas de formação, não permitiu a consolidação de práticas pedagógicas integradas. A este respeito ressalta o professor que: “Temos um Curso integrado, que na prática tem um formato concomitante... são dois cursos ao mesmo tempo... Ensino Médio e Técnico na área de Informática... mas isto, não é um privilégio apenas do PROEJA” (Diário de Campo, junho de 2010).

O que se percebe, no depoimento desse professor, é a existência de um distanciamento entre o que foi concebido teoricamente como currículo integrado e as práticas de ensinar e aprender que ocorrem no cotidiano escolar, as quais não conseguem aproximar o Ensino Médio e a educação profissional.

Outro aspecto que se percebe é que o “endeusamento do ensino técnico” faz parte da cultura escolar da Instituição e está impregnado em toda a vida escolar, que transita no IFSul, considerando alunos, professores, normas e concepções.

Segundo Viñao Frago (2006), a cultura escolar é um “conjunto de aspectos institucionalizados”, que abrange práticas e condutas, modos de vida, hábitos e ritos cotidianos do fazer escolar, objetos materiais (função, uso, distribuição no espaço, materialidade física, simbólica, introdução, transformação, transposição ou superação, etc.) e modos de pensar. É também um conjunto de significados e de ideias compartilhadas.

Com base em Viñao Frago (2001, 2006), percebe-se que as políticas, principalmente aquelas que pretendam mexer no cotidiano escolar, têm que levar em conta as dinâmicas deste cotidiano e construir as mudanças pretendidas, tendo como pressuposto uma interlocução com os sujeitos que fazem esta cultura, pois aparenta não acontecer na Instituição em estudo.

Para Viñao Frago (2001, 2006), o caráter essencialmente histórico da cultura escolar e “a-histórico” das reformas educacionais, que desconhecem a existência da cultura própria da instituição e ignoram o “Conjunto de tradições e regularidades institucionais”⁶ sedimentadas ao longo do tempo. Para ele, esse fato pode explicar a superficialidade das tentativas de câmbio propostas pelos governos,

que, em sua maioria, limitam-se a “Roçar a epiderme da atividade educativa sem modificar, apesar do que às vezes se manifesta, a escola real, a realidade cotidiana de tal atividade e a vida dos estabelecimentos” (VIÑAO FRAGO, 2001, p. 30).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo, evidenciou-se que o PROEJA, ao possibilitar a integração de três áreas - o ensino básico, a educação profissional de nível técnico e a educação de jovens e adultos, caracteriza-se como uma iniciativa inovadora para o contexto educacional. Essa integração é alicerçada em um projeto educativo que rompe com a ideia de divisão em segmentos e sobreposições, as quais tão pouco revelam das possibilidades de ver mais completamente a realidade. Assim, o Programa nasceu com o objetivo de proporcionar, aos alunos jovens e adultos trabalhadores, oportunidades de escolarização, aliando a Educação Básica à Educação Profissional, rompendo, dessa forma, com políticas que se restringem “à questão do analfabetismo, sem articulação com a educação básica como um todo, nem com a formação para o trabalho, nem com as especificidades setoriais [...]” (BRASIL, 2007, p. 18).

O PROEJA trouxe em seu texto uma nova proposta pedagógica e foi um grande desafio para a Instituição campo de pesquisa e para seus professores, em virtude da proposta de integração curricular e de abertura da escola para alunos jovens e adultos já algum tempo afastados dos bancos escolares.

Além disso, por ser um programa em implementação, a todo instante surgiam novas discussões acerca dessa modalidade de ensino nas diversas esferas que permeiam a escola e o sistema educacional. Isso porque as experiências que vinculam elevação de escolaridade e trabalho voltadas para jovens e adultos trabalhadores, com especial destaque para o PROEJA, vêm produzindo um conhecimento inédito, do qual muito pode beneficia-se a escola em seu conjunto e a EJA de forma privilegiada, já que historicamente têm sido implementadas propostas pedagógicas que desconsideram os saberes produzidos pelos sujeitos jovens e adultos.

Como é amplamente aceito, o currículo é o espaço central em que se definem as ações pedagógicas; é a arena em que se travam lutas por diferentes concepções e paradigmas, em que certas vozes são ouvidas e outras não; é a arena educativa privilegiada de busca por hegemonia. Nesse sentido, o currículo desempenha papel fundamental no programa PROEJA e suas concepções e princípios básicos encaminham e propõem um modelo de currículo integrado.

O estudo permitiu identificar entre os professores diferentes percepções da efetivação do currículo integrado no curso de Manutenção e Suporte em Informática. Apesar disso, na elaboração do projeto do curso, a proposta de currículo integrado foi entendida a partir do modelo curricular do Curso, no qual as disciplinas gerais e técnicas deveriam ocorrer concomitantemente. Contudo, quando posto em prática, o currículo não avançou como era esperado e, portanto, pode-se admitir limitações na articulação entre a formação técnica e a formação geral.

A partir desta análise ficaram evidentes distanciamentos entre as concepções e princípios norteadores do Documento Base do Programa e as propostas curriculares do Curso. Tal fenômeno reforça a concepção de que, no contexto da prática, as políticas são interpretadas, recontextualizadas e assumem novas características, pois os profissionais que atuam no contexto da prática não enfrentam os textos políticos como meros receptores, mas, sim, como sujeitos que estão envolvidos pela cultura escolar e por possuírem experiências, valores e perspectivas diversas.

Assim, é possível afirmar que o contexto escolar é constituído por grupos e concepções distintos, que hibridizam e dão forma à cultura escolar. Nesse caso, a cultura escolar forma-se dos conflitos estabelecidos entre as diferentes percepções da escola, que em um campo de disputas vão configurando a cultura escolar a partir da articulação entre diversos modelos. Esse movimento produz uma cultura escolar hibridizada, que aproxima o atual e o antigo ou o tradicional e o inovador.

Foi possível, assim, perceber na escola a presença de embates permanentes entre concepções e práticas diferentes de ensino. No caso em análise, ficou evidente que o texto produzido pela Instituição reflete um discurso pedagógico que se mostra em contraposição ao discurso do mercado produtivo. Apesar disso, há uma aparente zona de conflito entre os distintos discursos presentes na Instituição, que se estabelecem entre os contextos de produção do texto institucional, de recontextualização e da prática.

Logo, os textos institucionais ao serem recontextualizados sofrem com a influência da cultura hegemônica, que tem o mercado de trabalho como foco primordial da formação. Essa influência tem reflexo no contexto da prática, onde se identifica a aparente presença de concepções e práticas pedagógicas que enfatizam a formação voltada para o mercado. Desse modo, a cultura escolar do IFSul é forjada a partir de específicos discursos, que permeiam esse campo de tensões e transitam por extremos.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. F.; CASTRO, M. D. R. de. A constituição da educação profissional na modalidade de educação de jovens e adultos – as experiências do PROEJA em Goiás. **23º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação**, Anais... Porto Alegre, RS, 2007.

BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico**: Classe, Códigos e Controle. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Tecnológica e Profissional. **Programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos** – Documento Base, Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf> Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.840**, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm> Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.478**, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/dec5840_13jul06.pdf> Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm> Acesso em: 29 jul. 2018.

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas. **Projeto político pedagógico**: uma construção participativa. Pelotas: CEFET/RS, 2008.

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas. **Projeto do curso técnico de nível médio em Manutenção e Suporte em Informática** – forma integrada – modalidade EJA. Pelotas, 2007. Não publicado.

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas. **Relatório de gestão/2004**. Pelotas: CEFET/RS, 2004.

CEFET- Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas. **Projeto Especial de Ensino Médio para Adultos (EMA)**. Pelotas, 1999. Não publicado.

DOROW, C. et al. O PROEJA: a construção de uma formação continuada. In: SANTOS, S. V. dos. et al. (orgs.). **Reflexões sobre a prática e a teoria em PROEJA**: produções da especialização PROEJA/RS. 2007. p. 32-43.

IVO, A. A.; HYPOLITO, Á. M. Currículo e educação profissional: uma proposta curricular para o PROEJA em análise. **Cadernos de Educação** (UFPel), v. 20, p. 201-233, 2011.

MAFRA, L. de A. A sociologia dos estabelecimentos escolares: passado e presente de um campo de pesquisa em re-construção. In: ZAGO, N. et al. (Orgs.). **Itinerários de pesquisa**: perspectivas qualitativas em sociologia da educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 109-136.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa, PT: Dom Quixote, 1995. p. 13-43.

RAMOS, M. N. Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. N. **Ensino Médio integrado**: concepções e contradições. São Paulo: Cortez, 2005. p. 106-127.

TEIXEIRA, L. H. G. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas: um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2003. p. 177-190.

TYACK, D.; CUBAN, L. **En busca de la utopía**: un siglo de reformas de las escuelas públicas. Tradução: Mónica Utrilla. México: Fondo de cultura económica, 2001.

VIÑAO FRAGO, A. **Sistemas educativos, culturas escolares y reformas**: continuidades y cambios. 2ª ed. Madrid: Morata, 2006.

VINÃO FRAGO, A. ¿Fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO (Org.). **Educação no Brasil: história e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p. 21-52.

VALDINEI MARCOLLA é licenciado em Pedagogia (Unioeste), Mestre em Educação e Doutor em Educação (UFPel); e líder do Grupo de Pesquisa Educação, Sociedade e Linguagens no Instituto Federal Catarinense – IFC. Atua como professor do curso de Pedagogia do IFC – Campus Videira. E-mail: valdinei.marcolla@gmail.com

Recebido em setembro de 2018
Aprovado em novembro de 2018

Os tensionamentos no ensino sob o regime do capitalismo acadêmico na nova economia: o caso das universidades comunitárias regionais

The tensions in teaching under the academic capitalism regime in the new economy: the case of regional community universities
Las tensiones en la enseñanza bajo el régimen del capitalismo académico en la nueva economía: el caso de las universidades comunitarias regionales

CRISTINA FIOREZE

Resumo: O artigo analisa as perspectivas e valores que orientam o ensino nas universidades, em um contexto de tensionamento mercantil. Metodologicamente, a pesquisa é desenvolvida junto às universidades comunitárias regionais do Rio Grande do Sul, por meio de análise documental e entrevistas com doze gestores e pesquisadores. Como resultados, identifica-se um movimento de deslocamento das instituições na direção do chamado capitalismo acadêmico na nova economia. Esta tendência, porém, coexiste com uma postura de resistência no sentido da preservação dos valores da educação superior como bem público.

Palavras-chave: Universidade; Ensino; Capitalismo Acadêmico; Bem Público; Modelo Comunitário.

Abstract: The article analyzes the perspectives and values that guide the teaching in universities in a context of market tension. Methodologically, the research is developed together with regional community universities in Rio Grande do Sul, throughout documental analysis and interviews with twelve gestors and researchers. As results, we identify an institutional displacement towards the so-called academic capitalism in the new economy. However, such tendency coexists with a resistance posture towards the preservation of the values of higher education as a public good.

Keywords: University; Teaching; Academic Capitalism; Public Good; Community Model.

Resumen: El artículo analiza las perspectivas y valores que orientan la enseñanza en las universidades, en un contexto de tensión mercantil. Metodológicamente, la investigación es desarrollada junto a las universidades comunitarias regionales de Rio Grande do Sul, por medio de análisis documental y entrevistas con doce gestores e investigadores. Como resultados, se identifica un movimiento de

desplazamiento de las instituciones hacia el llamado capitalismo académico en la nueva economía. Esta tendencia, sin embargo, coexiste con una postura de resistencia en el sentido de la preservación de los valores de la educación superior como bien público.

Palabras clave: Universidad; Enseñanza; Capitalismo Académico; Bien público; Modelo Comunitario.

INTRODUÇÃO

O debate em torno da educação superior tem se intensificado desde o início deste século. Na chamada sociedade da informação (CASTELLS, 1999), o conhecimento é tomado como matéria-prima para o desenvolvimento econômico e, nesse sentido, crescem as críticas à universidade enquanto torre de marfim e advoga-se pela sua vinculação com o setor produtivo e o mercado. Na mesma toada, presencia-se o estímulo, por parte dos poderes públicos, para a aproximação das universidades com a tríade ciência, tecnologia e inovação. Nesses movimentos, pode-se destacar a influência de acordos como a Declaração de Bolonha, do final dos anos 1990, que, reconhecendo a centralidade do conhecimento para as sociedades, buscou promover adaptações na educação superior europeia de modo a incentivar o ingresso no mercado de trabalho, a competitividade e a mobilidade discente, produzindo com isso uma nova postura por parte das universidades. É dentro desse contexto mais amplo que se vê emergir a configuração do que Slaughter e Rhoades (2004) denominam de “capitalismo acadêmico na nova economia”.

Na mesma esteira, a ampliação do acesso à educação superior, nível de ensino historicamente elitizado, passa a integrar a agenda mundial. Daí surge um conjunto de orientações de organismos internacionais que apontam para o mercado como solução para ampliação do acesso (CASTRO; ARAÚJO, 2018). Nessa perspectiva, é digno de nota o documento do Banco Mundial publicado em 1998, em que expõe seu entendimento de educação superior como bem privado (WORLD BANK, 1998).

O caso brasileiro é exemplar neste sentido, pois a expansão das taxas de atendimento observada no país – que deu um salto de aproximadamente um milhão e oitocentas matrículas em 1995 para mais de oito milhões em 2015 (BRASIL/ INEP, 2016) – é em grande medida decorrente da entrada das instituições de educação superior (IES) mercantis, o que se deu a partir dos anos 2000, quando essas novas instituições passaram a dividir espaço, dentro do setor privado, com as universidades privadas tradicionais, como as confessionais, especialmente as PUCs, e as comunitárias. Neste sentido os dados mostram que, em 2015, 24% dos estudantes do ensino superior brasileiro estavam matriculados nas instituições

públicas e 76% em IES privadas (BRASIL/INEP, 2016). E, já em 2014, uma em cada quatro matrículas do ensino superior brasileiro estavam dentro dos oito maiores grupos educacionais mercantis, tais como Kroton, Estácio e Laureate (TOLEDO, 2016).

Embora se reconheça que as universidades brasileiras estão estruturadas em torno da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme preconizado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), observa-se que o novo contexto de transformações da educação superior apresenta nuances distintas em cada uma dessas três dimensões. Daí a relevância de se desenvolver análises voltadas para as particularidades. Assim, olhando mais especificamente para a dimensão do ensino e o que ocorre com ela dentro da lógica da educação como bem privado, o que se observa é que a oferta de cursos e os seus conteúdos são crescentemente subordinados ao jogo de mercado. Nessa perspectiva Brown e Carasso (2013), em seu estudo, constata que, face à nova realidade, o ensino se torna pouco prestigiado em razão do valor intrínseco do conhecimento, sendo, sim, estimado em razão do valor instrumental de determinada formação ou diploma. Com isso se fortalece um ambiente de valorização da educação superior “por seu valor ‘de troca’ (especialmente no mercado de trabalho) ao invés de seu valor ‘de uso’ (para o estudante)” (BROWN; CARASSO, 2013, p. 149).

Diante dessa realidade, que é própria de um contexto de mercantilização, o presente artigo objetiva analisar a forma como tem sido conduzido o ensino no âmbito da educação superior. Isto é, como o novo cenário afeta o ensino, desde o ponto de vista da gestão? Quais as perspectivas e valores orientam a condução do ensino num contexto de tensionamento privado na educação superior?

Para este estudo, tem-se como foco o caso das universidades comunitárias regionais, que conformam um modelo público não-estatal existente no Brasil desde a segunda metade do século passado, especialmente nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A opção pelo estudo do modelo comunitário se dá em razão de que são instituições híbridas, que carregam um misto de características do modelo estatal e do modelo mercantil, o que facilita que os achados da pesquisa tenham maior possibilidade de transferência para os demais modelos institucionais.

Metodologicamente, o artigo tem por base uma pesquisa de caráter qualitativo realizada entre 2016 e 2017 junto a uma amostragem de quatro universidades comunitárias regionais do estado do Rio Grande do Sul (de um total de oito universidades à época), escolhidas a partir dos critérios (i) porte da instituição e (ii) tempo de existência da IES como universidade, conforme indicado na Tabela 1. Quanto ao primeiro critério, foram consideradas de menor porte as universidades com até doze mil alunos na graduação e menos de dez

Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, já as universidades que possuíam de doze a trinta mil alunos na graduação e mais de dez Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* foram classificadas como de maior porte. Para tanto, considerou-se as informações fornecidas pelos sites da IES em 2015 e pelo Censo da Educação Superior de 2013. No que diz respeito ao segundo critério, tomou-se como referência o ano de reconhecimento como universidade, anterior ou posterior a 1990. Diante disso, a amostragem foi constituída por duas universidades de menor porte e duas de maior porte, sendo que duas delas foram reconhecidas como universidade antes de 1990 e as outras duas após 1990.

Tabela 1 - Perfil das universidades comunitárias regionais que compõem o universo da pesquisa, conforme critérios de inclusão na amostra.

Universidade comunitária regional	Critério porte da IES		Critério tempo de existência como universidade	
	Menor porte	Maior porte	Reconhecimento anterior a 1990	Reconhecimento posterior a 1990
Universidade 1	X		X	
Universidade 2	X			X
Universidade 3	X		X	
Universidade 4	X			X
Universidade 5		X		X
Universidade 6		X		X
Universidade 7		X	X	
Universidade 8		X	X	

Fonte: Sistematização do autor.

A observação, por sua vez, se deu com base em dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com sujeitos que, em seu cotidiano, se ocupam de pensar e gerir o modelo comunitário de universidade. Deste modo, as entrevistas foram aplicadas junto a três sujeitos de cada instituição, sendo dois professores gestores e um professor não gestor. Quanto aos critérios para a escolha dos dois gestores entrevistados em cada IES, definiu-se que ambos deveriam possuir vivência significativa no campo da gestão institucional; um deles deveria necessariamente fazer parte da administração central da instituição (sendo Reitor, Vice ou Pró-reitor) e o outro, por sua vez, poderia também ocupar cargo na administração central ou, então, exercer a função de Diretor (de Departamento ou Unidade Acadêmica) ou de Coordenador de Curso. E para a definição do professor não gestor foi considerada a trajetória do mesmo em pesquisas sobre a temática

da universidade comunitária. No que diz respeito ao universo composto pelos professores com os perfis indicados, registra-se que há, em cada IES pesquisada, aproximadamente cinco professores que ocupam cargos na gestão central, bem uma média de setenta professores ocupando os outros cargos de gestão apontados nos critérios. Da mesma forma, há de um a três professores pesquisadores em cada IES com trajetória intelectual amplamente reconhecida no tema da universidade comunitária. Sendo uma pesquisa qualitativa, a definição da amostra com três sujeitos de cada instituição (dois gestores e um pesquisador), totalizando doze entrevistados, foi definida por ter sido considerada capaz de propiciar tanto a complementaridade, quanto a reincidência das informações.

Os dados secundários tiveram como base os Projetos Pedagógicos Institucionais (PPIs) das quatro universidades. O método de análise dos dados resultou de uma construção referenciada na análise de práticas discursivas, conforme proposição de Spink e Medrado (2000), que definem práticas discursivas como “linguagem em ação”.

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A primeira delas apresenta o referencial teórico do capitalismo acadêmico na nova economia, proposto por Slaughter e Rhoades, que dá sustentação a este artigo. Em seguida, aborda-se o modelo comunitário regional em suas características principais, discutindo-se o cenário no qual as instituições comunitárias de educação superior estão inseridas contemporaneamente. No terceiro momento são apresentados os dados coletados por meio da pesquisa, bem como a respectivas análises, que, com base nas questões norteadoras acima apontadas, estão organizados em dois eixos: os valores subjacentes ao ensino e os critérios para definição dos cursos ofertados. Por fim são apresentadas as conclusões, que trazem sínteses conclusivas a respeito da pesquisa, indicando também alguns desafios a serem enfrentados no âmbito da gestão do ensino face a uma realidade de capitalismo acadêmico.

O CONTEXTO DO CAPITALISMO ACADÊMICO NA NOVA ECONOMIA

O conceito de “capitalismo acadêmico na nova economia”, trabalhado por Slaughter e Rhoades (2004), é oportuno para compreender o cenário que se configura no campo da educação superior na contemporaneidade. Os autores identificam que, no transcurso de uma economia industrial para uma economia assentada no conhecimento, as instituições de educação superior passam a desempenhar papel preponderante e as fronteiras entre universidade, mercado e Estado tornam-se menos nítidas. As universidades, nesse contexto, vivenciam o deslocamento de um regime de conhecimento/aprendizagem do bem público –

caracterizado pela valorização do conhecimento como um bem público, associado às demandas da cidadania, e predominante nas universidades antes das mudanças ocorridas na sociedade no contexto da economia do conhecimento – para um regime de conhecimento/aprendizagem do capitalismo acadêmico, o que está associado a uma lógica econômica na qual o conhecimento é matéria-prima.

O regime do capitalismo acadêmico requer universidades comprometidas nos comportamentos de mercado. Isto está associado, porém, a um contexto maior – que é vinculado à lógica da economia do conhecimento – e diz respeito, inclusive, a medidas adotadas pelo Estado de modo a abrir caminho, isto é, forjar o clima político para o capitalismo acadêmico. Assim, estudando o caso norteamericano, os autores constataram que legislações e políticas mais amplas adotadas no país criaram oportunidades para decisões identificadas com o capitalismo acadêmico no espaço específico das instituições de educação superior. Como exemplo disso, destacam a emergência de um processo de diversificação das fontes de financiamento por parte das IES, o qual decorre diretamente de alterações nas políticas de financiamento estatal às universidades. Ou seja, o financiamento da educação superior norteamericana, antes mais dependente de recursos estatais – a pesquisa básica, por exemplo, era tradicionalmente desenvolvida por meio de fundos federais –, em meio a episódios de escassez de verbas foi crescentemente sendo passado para a responsabilidade das instituições, agora provocadas a ampliar suas próprias fontes de receita, seja através de parcerias com empresas para a realização de pesquisas, seja por meio de cursos e atividades ofertados aos estudantes, com o concomitante acréscimo nos valores que lhes serão cobrados¹ (SLAUGHTER; RHOADES, 2004).

Com a retração do investimento estatal, o pagamento de taxas por parte dos alunos passou a ocupar lugar preponderante para a sustentabilidade das universidades, gerando um comportamento de consumidor por parte dos estudantes (ou seus pais), o que incide sobre suas expectativas quanto aos retornos da educação superior. Passando de aprendizes a consumidores, “o que eles esperam de sua experiência educacional em termos de retornos no investimento em seu ‘capital humano’” passa a ser uma questão central a ser correspondida pelas IES (SLAUGHTER; RHOADES, 2004, p. 12-13).

1 Cabe registrar que, diferentemente do Brasil, nos Estados Unidos todas as instituições de ensino superior são pagas, tanto as públicas quanto as privadas. O custo das primeiras é significativamente mais baixo que o das privadas, devido ao fato de receberem maior repasse de recursos públicos. Mas caso o aluno seja proveniente de outro estado, o valor a ser desembolsado em uma instituição pública é quase igual àquele cobrado nas privadas (VONBUN; MENDONÇA, 2012).

O mesmo ocorreu com as mudanças relativas à propriedade intelectual nas universidades norte-americanas², mudanças essas correlacionadas a políticas adotadas em nível nacional (SLAUGHTER; RHOADES, 2004). E isso deve ser entendido como um *continuum* dentro de um mesmo processo de reorganização das instituições adentrando a lógica do capitalismo acadêmico. Assim, segundo os autores, “da mesma forma que as agências de administração de matrículas foram desenvolvidas para fazer da competição por estudantes mais eficiente e bem-sucedida, as agências de transferência de tecnologia e de licenças foram desenvolvidas para explorar a propriedade intelectual” (SLAUGHTER; RHOADES, 2004, p. 68).

Os autores analisam, também, o próprio estilo de gestão que passa a ser desejado nas instituições de educação superior, qual seja, um estilo corporativo que deve perseguir a aproximação com o mundo empresarial, o barateamento de cursos e o aumento do lucro. Nesse contexto, as decisões sobre os currículos e sobre os novos programas ofertados são cada vez mais dependentes de considerações de mercado (RHOADES; SLAUGHTER, 2009). Quando as universidades adequam seus programas de formação à nova economia, a universidade passa a ter como foco “a preparação de estudantes para a empregabilidade na nova economia” (SLAUGHTER; RHOADES, 2004, p. 333).

Rhoades e Slaughter (2009) observam, ainda, uma tendência de alteração na estrutura de empregos nas universidades, em que se destaca a falta de proteção profissional e a não participação nas decisões de cunho acadêmico. Verificam, também, o crescimento de profissionais não docentes, identificados como profissionais de gestão. Sobre os docentes e pesquisadores, especificamente, argumentam os autores que “talvez a maior ameaça colocada pelo capitalismo acadêmico, na nova economia, seja o estar a tornar-se parte do modo como falamos e nos definimos a nós próprios” (RHOADES E SLAUGHTER, 2009, p. 32-33). Não se trata, portanto, apenas de uma questão relacionada à gestão das IES, há “também muitos membros das faculdades se inserem de forma cúmplice no processo de comercialização” (SLAUGHTER; RHOADES, 2009, p. 35).

Porém, conforme o estudo desenvolvido por Slaughter e Rhoades (2004), que teve por base a realidade norteamericana, não é possível afirmar que o regime do capitalismo acadêmico se tornou uma realidade definitiva no campo

2 Segundo os autores, “tradicionalmente, era típico dos professores acadêmicos fazer suas próprias ligações, a fim de poderem controlar o uso comercial dos seus produtos educacionais com direitos de autor [...]. Sob um regime capitalista acadêmico, as políticas institucionais são criadas de forma a dar aos institutos e universidades, em vez de aos seus autores, propriedade intelectual e *royalties* relativos aos produtos intelectuais das faculdades e dos seus empregados. A nível federal, a legislação tem sido executada de forma a promover os interesses institucionais, em relação ao direito da propriedade intelectual” (RHOADES; SLAUGHTER, 2009, p. 19).

da educação superior. Ou seja, a ascensão do capitalismo acadêmico não significa a substituição do regime de produção de bens públicos, ao invés disso, ambos “coexistem, se atravessam e se sobrepõem” (2004, p. 29). Nesse sentido, os autores relatam a identificação de estratégias de resistência acionadas por membros e grupos das instituições pesquisadas, de modo que a transição para uma cultura empreendedora, antes de um fato consolidado, é, sim, algo bastante incompleto, assimétrico e inclusive contestado por acadêmicos e também gestores. As razões que justificam resistir são diversas, podendo-se destacar, de modo especial, o compromisso, no âmbito do trabalho acadêmico, com valores do regime de produção do conhecimento dos bens públicos.

Importa destacar, por fim, que o ingresso das universidades no regime do capitalismo acadêmico não diz respeito a um processo de privatização das instituições tradicionalmente sem fins lucrativos (sejam elas estatais ou não). Isto é, essas IES não têm a pretensão de tornarem-se empresas privadas. Distintamente, elas desejam entrar no mercado do setor privado, mas preservando o status de sem fins lucrativos e seus benefícios. “Capitalismo acadêmico não envolve ‘privatização’; em vez, ele implica a redefinição do espaço público e da atividade apropriada nesse espaço” (SLAUGHER; RHOADES, 2004, p. 306).

O MODELO COMUNITÁRIO REGIONAL E O CONTEXTO ATUAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As IES comunitárias regionais são de propriedade privada, embora não possuam um dono, sendo mantidas por uma associação ou fundação. Por não possuírem fins lucrativos, qualquer excedente financeiro deve ser reinvestido em educação e, em caso de extinção, o patrimônio deve ser destinado a uma instituição congênere ou pública estatal. A sua base de financiamento é predominantemente oriunda de recursos privados, via pagamento de mensalidades. Sua gestão é colegiada e democrática, contando com a participação da comunidade interna e representantes da comunidade externa em instâncias decisórias (SCHMIDT, 2010; VANUCCHI, 2013). As universidades comunitárias são instituições de vocação regional. Organizadas em estruturas *multicampi*, são comprometidas com o desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades regionais nas quais estão inseridas (LONGHI, 1998). O modelo comunitário regional é formado por instituições de caráter laico, que se diferenciam das IES comunitárias confessionais em aspectos como a forma de gestão, a participação da comunidade nas instâncias decisórias, o controle e a propriedade do patrimônio e a escolha dos dirigentes (NEVES, 1995; FRANTZ, 2002).

Em termos legais, as instituições comunitárias estão previstas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 213, com a indicação de que poderão receber recursos públicos (BRASIL, 1988). Há, também, uma lei específica que define e qualifica as instituições comunitárias de educação superior (ICES) – a Lei 12.881, de 2013, chamada “Lei das Comunitárias”. Essa lei prevê, por exemplo, que as ICES devem desenvolver programas permanentes de extensão e ação comunitária para formação e desenvolvimento dos estudantes e da sociedade; que elas contam com a prerrogativa de acessar editais governamentais de fomento direcionados às instituições públicas e que podem ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos que não são atendidos por entidades estatais (BRASIL, 2013).

Observa-se, diante do exposto, que as universidades comunitárias, em suas qualidades centrais, apresentam um misto de características públicas e privadas, mas não são nem estatais, nem empresariais – o que permite identificá-las como instituições híbridas.

Até o final do século passado, o modelo comunitário figurava como o principal responsável pela interiorização da educação superior nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Porém, o contexto passou a se transformar profundamente a partir dos anos 2000 e estudos posteriores realizados sobre a realidade das universidades comunitárias evidenciam um conjunto de novos tensionamentos vivenciado por essas IES, como apontam Morosini e Franco (2006), Schmidt (2014), Bertolin e Dalmolin (2014) e Fioreze e McCowan (2018).

Ou seja, desde a virada para o século XXI, quando, no processo de globalização das sociedades e das economias, o Brasil passou a adotar novas políticas no sentido de impulsionar a ampliação do acesso ao nível superior, o contexto nacional começou a se alterar significativamente. Incentivos para a expansão passaram a fazer parte da agenda política brasileira, o que se deu tanto por meio da criação de vagas e instalação de novas IES federais (algumas delas em regiões de abrangência de universidades comunitárias), mas principalmente pela expansão via setor privado mercantil. Como resultado, a quantidade de estudantes na educação superior cresceu aproximadamente quatro vezes em 20 anos (BRASIL/INEP, 2016).

O setor privado foi o que mais cresceu neste período, com ampliação de mais de 350% nas matrículas entre 1995 e 2012 (KOPPE, 2014). Mas, dentro desse setor, as IES mercantis (as particulares) foram o grande destaque. Entre 1999 e 2009, as matrículas nas IES particulares cresceram mais de 800% no Rio Grande do Sul, ao passo que nas confessionais, filantrópicas e comunitárias o crescimento foi menor que 50% (KOPPE, 2014). Verifica-se, assim, a expansão do setor privado mercantil, paralelamente ao encolhimento relativo do campo privado sem fins

lucrativos (confessionais, filantrópicas e comunitárias). Observando esta realidade com mais detalhamento, nota-se que as IES mercantis investiram pesadamente na oferta de educação a distância e, com isso, alcançaram uma parcela importante de estudantes que, por motivos financeiros ou de tempo, não se enquadravam nas ofertas convencionais das IES tradicionais, como as confessionais e comunitárias. Somado a isso, cabe destacar que instituições mercantis, caracterizadas por estruturas de gestão mais enxutas e verticalizadas, pelo direcionamento das atividades ao ensino de graduação, pela contratação de professores horistas e pela oferta de cursos que geram retorno financeiro, se inseriram no mercado da educação superior com o atrativo das baixas mensalidades, se comparadas com as mensalidades cobradas pelas universidades comunitárias. Essas, além do tripé ensino, pesquisa e extensão, foram se constituindo historicamente por meio de grandes infraestruturas, da contratação de quantidade significativa de professores em regime de tempo integral ou parcial, do investimento em cursos, projetos e pesquisas não rentáveis e, ainda, por estruturas colegiadas de gestão, o que faz delas instituições mais complexas e caras.

Cabe dizer, ainda, que o fenômeno do crescimento do setor privado mercantil, não só no Rio Grande do Sul, mas em todo o Brasil, faz parte de um processo mais amplo e arrojado de mercantilização da educação superior, em que é possível acompanhar, por exemplo, a compra de IES menores por grandes grupos educacionais e, também, a abertura do capital desses grupos na bolsa de valores, como evidencia Sampaio (2014).

Considerando esse contexto, Morosini e Franco (2006) apontam que a nova realidade gera tensionamentos no modelo institucional comunitário, em razão de sua dupla natureza: “o caráter público não-estatal, de serviço à comunidade e o caráter de sua inserção no mundo competitivo e em luta pela sobrevivência” (2006, p. 67). Já Schmidt (2014) mostra que, para sobreviver, IES tradicionais como as comunitárias são pressionadas a mudar o seu estilo de gestão, adotando “práticas consideradas ‘de mercado’ visando o aumento de receitas e o enxugamento de custos. Competição tornou-se um mote central na gestão de instituições antes despreocupadas quanto à necessidade de garantir um lugar ao sol” (2014, p. 24).

Depreende-se, com isso, que o modelo comunitário está submetido a tensionamentos mercantis que desestabilizam as instituições. Visando sobrevivência, passam a adotar comportamentos de mercado de forma mais intensa e o ensino, por conseguinte, não fica imune de transformações.

OS CAMINHOS DO ENSINO FACE À REALIDADE DO CAPITALISMO ACADÊMICO

Ante um contexto de mercantilização marcado pelo capitalismo acadêmico, é pertinente que se analise como tem sido conduzido o ensino no modelo comunitário regional. Para tanto, as fontes de dados que subsidiam a realização das análises a seguir constituíram-se em documentos (PPIs) e entrevistas com gestores e pesquisadores que estudam o modelo comunitário. Os dados foram agrupados e analisados a partir de dois eixos, associados entre si. O primeiro deles diz respeito aos valores subjacentes à condução do ensino e o segundo eixo concerne às definições relativas aos cursos ofertados.

EIXO 1: OS VALORES SUBJACENTES AO ENSINO

Ao analisar os valores subjacentes à condução do ensino, é possível tomar como referência a compreensão de Nussbaum (2010) de que a constituição de cidadãos aptos a viver em uma sociedade democrática requer o investimento em uma formação de caráter humanista, mais ampla que um ensino pautado na dimensão da técnica profissional e direcionado ao êxito no mercado de trabalho, em que pese o reconhecimento da relevância de tal dimensão. Porém, no contexto atual, conforme exposto, legitima-se uma concepção de formação na qual o ensino não é estimado em razão do valor intrínseco do conhecimento, mas, sim, em razão do valor instrumental de determinada formação ou diploma, como já dito.

O exame dos PPIs das universidades pesquisadas – os quais expressam o conjunto de valores que fundamentam os currículos, garantindo a unidade que deverá resultar em uma identidade institucional comum no que diz respeito ao perfilamento dos egressos – demonstra que todas elas manifestam, como intenção, uma proposta de ensino de caráter humanista, orientada para o bem público. Os trechos que seguem exemplificam essa intencionalidade:

Busca-se, assim, na instituição uma formação humanista, crítica e reflexiva que preconiza a formação de um cidadão emancipado e competente capaz de contribuir para a construção de uma sociedade justa (PPI da Universidade C).

Há necessidade de um trabalho conjunto que tenha como referência um perfil de egresso comprometido com a atuação ética, com respeito ao outro; capacidade de discernimento, criticidade, participação, criatividade com a sociedade e com suas necessidades de transformação (PPI da Universidade D).

O exame dos documentos permite afirmar que todos eles se alinham com uma ideia de formação para o bem público, na medida em que manifestam a intenção de promover processos formativos pautados por valores e ideias-chave como os que seguem: “atuação ética”, “respeito ao outro”, “capacidade de discernimento”, “transformação”, “melhoria direta das condições de vida da sociedade”, “promoção da dignidade humana”, “erradicação da discriminação, da dominação e do desrespeito à vida humana”, “emancipação”, “formação crítica e reflexiva” e “contribuição para a construção de uma sociedade justa”.

De outro lado, soma-se a esse discurso oficial de caráter humanista, a retórica da inovação e do empreendedorismo. Nesse sentido, todos os PPIs fazem menção à ideia de formação para o desenvolvimento das capacidades de empreendedorismo e de inovação dos estudantes, embora isto apareça apenas pontualmente. Os trechos abaixo demonstram essa preocupação:

A ação acadêmica contemplará desafios que ensejem o despertar do espírito inovador e empreendedor do estudante [...] (PPI da Universidade A).

[A Universidade] busca formar cidadãos conscientes de seu papel na sociedade, capazes de, por seus conhecimentos técnico-científicos, e por seus valores éticos, morais e culturais, construir novas bases para a sociedade do século XXI, mais voltada para os valores humanos, de maneira inovativa e empreendedora. Inovar e empreender no sentido de produzir novas ideias, novos conceitos, novas metodologias nas diferentes áreas de atuação humana que carreguem a historicidade da humanidade, mas possam ser vanguarda de novas ideias e padrões anteriores (PPI da Universidade B).

Apesar de esta proposta aparecer apenas pontualmente dentro dos quatro PPIs, a sua menção como comportamento que deve ser estimulado nos estudantes pode ser analisada à luz da problematização de Slaughter e Rhoades (2004) a respeito da preocupação assumida pelas IES de preparar seus estudantes para a nova economia. Pois, conforme expresso em um dos PPIs estudados, “[...] o mundo do trabalho se orienta mais para o livre empreendedorismo do que para a preparação para o emprego” (PPI da Universidade A).

Isso posto, pode-se concluir, pela análise dos PPIs, que as universidades comunitárias apresentam um projeto assentado em valores que denotam uma compreensão de ensino pautada em uma proposta de formação humanística, compromissada com o bem público, na qual a formação técnica adequada é articulada com a formação de dimensão cidadã. Ao mesmo tempo, observa-se também, mesmo que de modo menos consistente e constante, a preocupação com um ensino que prepare os egressos para o êxito na chamada nova economia.

Todavia, o exame das entrevistas realizadas demonstra uma realidade mais complexa. Isto é, os discursos dos sujeitos permitem identificar que, embora se sustente, como ideal subjacente ao ensino, a compreensão de que cabe à instituição universidade promover uma formação atenta para a dimensão da cidadania – onde as humanidades são entendidas como essenciais e as dimensões da técnica e da cidadania devem se harmonizar –, no momento em que os entrevistados aprofundam a reflexão sobre o cotidiano do ensino, algumas contradições emergem de forma recorrente.

Nesse sentido, cabe mencionar que parte significativa dos discursos converge em torno do reconhecimento de uma realidade demarcada pela pressão para que as IES se desloquem em direção à lógica do capitalismo acadêmico, para o estabelecimento de uma relação de clientela com os estudantes. Isso é exemplificado nas falas que seguem:

Nós começamos a dar bastante importância à percepção dos alunos acerca da qualidade do nosso trabalho, enfim, os processos de avaliação foram reforçados e nem sempre, digamos assim, olhar, levar em conta o olhar do aluno, é o melhor em todos os momentos para o saber que vai se desenvolver em uma universidade. [...], porque se ele te diz algumas coisas e você não leva em conta, daqui a pouco ele vai para a concorrência que talvez lhe dê uma resposta mais satisfatória (Pesquisador 2).

Nós hoje talvez estejamos mais preocupados em formar profissionais mais aptos ao exercício de uma atividade profissional, quase que numa resposta imediata à formação de um ganho financeiro, ganho econômico, do que propriamente uma formação de formar, por exemplo líderes, de formar um conjunto de pessoas intelectualmente preparadas para enfrentar desafios futuros (Gestor 5).

Também se observa, nos depoimentos, o quanto a realidade institucional é afetada por uma cultura que se ergue em torno da ideia de educação superior como bem privado, a qual toma conta das mentalidades e do senso comum partilhado pelos estudantes no que tange a suas expectativas com relação à universidade, como se observa nas falas que seguem:

A Universidade Y tem como uma de suas missões a formação de cidadãos íntegros, conscientes de seu papel na sociedade, além da especialização técnica. [...] Existem alunos que não valorizam estas informações, uma vez que estão “pagando especificamente” pelo conteúdo que está no plano da disciplina (Gestor 4).

[...] o aluno entra, por exemplo, no curso de Direito, e quer fazer disciplinas de Direito, se tiver uma disciplina de Sociologia, de Psicologia, ele já está reclamando, porque ele não veio lá para estudar isso, ele veio para estudar Direito. Então o próprio aluno traz uma ideia inadequada de universidade (Pesquisador 4).

Outra face deste tensionamento de ordem cultural diz respeito ao próprio corpo docente. Nesse sentido, o perfil dos professores – que nem sempre partilham do ideal proposto no PPI – torna-se um limitador para a efetivação do projeto pedagógico institucional em toda a sua completude, realidade que é reforçada por uma certa omissão da gestão, ou mesmo pela desconsideração, da parte de gestores, com relação ao que está previsto no PPI. As falas na sequência exemplificam tal compreensão.

Então, eu acho que é mais ou menos geral a ideia de que os professores se dedicam simplesmente a dar suas aulas, nem sempre pensando na natureza da própria instituição. Agora, essa é uma questão que teria que ser aprofundada, porque eles são reféns de uma mentalidade, acho que cabe aos gestores propor iniciativas nesse sentido de quebrar esse círculo vicioso [...] (Pesquisador 4).

[...] ainda falta sintonia, muita sintonia entre nós, não acho que isso seja claro para todos os gestores. Gestores, professores, em um modo geral, mas eu chamo a responsabilidade para nós, mesmo o gestor que seja coordenador lá do curso, bom, qual é a nossa direção? (Gestor 6).

Os dados permitem que se recorra à reflexão de Slaughter e Rhoades (2004) de que, no regime do capitalismo acadêmico, legitima-se o conceito de que a relação entre universidade e estudante é de compra e venda de um bem, estabelecendo-se o comércio dos diplomas, sem a devida preocupação com o real aprendizado. O estudante, nessa lógica, se comporta como um consumidor preocupado com o valor que será agregado ao seu capital humano. Por outro lado, a visão de educação superior partilhada por parcela dos professores – e que de certa forma é referendada pelos gestores –, também indica o engajamento desses sujeitos nos comportamentos de mercado, contribuindo para o avanço do capitalismo acadêmico.

EIXO 2: OS CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DOS CURSOS OFERTADOS

O segundo foco consiste no olhar sobre as carreiras ofertadas pelas instituições por meio do ensino de graduação. Busca-se, assim, identificar os princípios que orientam as decisões sobre abertura, fechamento e manutenção de cursos, isto é, em que medida as decisões da gestão privilegiam as carreiras financeiramente rentáveis para as instituições ou, de forma distinta, até que ponto se decide por formar profissionais em carreiras que, mesmo não gerando

rentabilidade financeira para a IES, são consideradas socialmente relevantes devido às externalidades positivas que produzem, como é o caso dos cursos de formação de professores, por exemplo.

De antemão, é possível afirmar que a análise dos discursos institucionais permite identificar que há, como tendência geral no modelo comunitário, um tensionamento na direção da redução ou, no mínimo, da precarização na oferta de cursos que não geram retorno, o que acontece em nome da sustentabilidade financeira num contexto que impele para cortes de gastos. Nesse sentido, são recorrentes depoimentos do tipo “nós já tivemos bem mais cursos de licenciaturas” (Gestor 1) ou, também,

Nosso curso de Filosofia não tem oferta nos últimos anos, o curso de Sociologia, Ciências Sociais, ele deixou de ter demanda, não conseguimos criar cursos de Artes, nas áreas de artes nós não temos nenhum curso nessas áreas, e vários cursos de licenciatura também, nós temos dificuldades de manter (Pesquisador 2).

Contudo, em que pese tal tendência, se observa também que, na tensão entre o ideal e o real, é recorrente nos discursos a manifestação de um desejo institucional pela manutenção de cursos considerados socialmente necessários, mas que geram prejuízo financeiro à IES. Esse é o caso emblemático dos cursos de licenciatura, os quais vêm, ao longo das últimas décadas, sofrendo com a chamada crise da profissão docente. Como mostra Diniz-Pereira (2011), trata-se de um descrédito associado a fatores como a baixa expectativa de renda na profissão, a queda do status social da docência e a existência de um sentimento de inferioridade e incapacidade, o que é fortalecido e perpetuado pelas próprias políticas educacionais. Embora cientes da existência desse cenário de fragilidade, os entrevistados reiteram sua preocupação com a manutenção de tais cursos e justificam isso na própria missão da universidade comunitária, instituição originariamente erguida sob a égide do compromisso social com o desenvolvimento regional. Os depoimentos que seguem são exemplares de tal postura:

Mesmo assim, a gente entende que tem um número, um conjunto de ofertas, que mesmo que com uma demanda extremamente fragilizada nós iremos manter igual. Isso se aplica, por exemplo, na formação de professores. Nós temos, assim, cursos de formação de professores que não são cursos superavitários, mas que são cursos que são, assim, de posicionamento institucional, de cumprimento da nossa missão, a gente mantém mesmo assim, o que não dá é para manter tudo (Gestor 1).

Nós, independente do resultado financeiro, nós temos a política de manter as Licenciaturas. Temos treze licenciaturas, financeiramente elas dão prejuízo, mas nós estamos buscando alternativas sob o ponto de vista da estrutura da

reorganização curricular [...]. Agora, financeiramente não tem resultado. Bom, mas eles dão resultado no todo. No todo em que sentido? No todo enquanto ideal de universidade. Se eu fechar todas as licenciaturas eu digo assim, “mas que universidade é essa?” (Gestor 7).

A instituição é permeável ao contexto socioeconômico da região onde está inserida e, consoante os cenários, é afetada pela redução de matrículas, pela inadimplência, pela evasão dos alunos. Ao mesmo tempo, a instituição investe nas demandas da região de sua abrangência, mesmo que determinados cursos ou ações não demonstrem equilíbrio financeiro, como é o caso das licenciaturas, por exemplo (Gestor 8).

[...] quem são os cursos deficitários? Aí são justamente os das humanas. Teoricamente são as áreas que ajudariam a problematizar, trazer problemas para a sociedade e ajudar a sociedade, os profissionais, a pensarem sobre o conjunto de questões que, se não tivesse esses cursos, se não tivesse a presença de professores desses cursos dentro do ambiente universitário, nós certamente iríamos seguir tendencialmente numa direção tecnicista, mais economicista, e deixaríamos de ter no interior da instituição, da universidade, da ideia de universidade, aquilo que é próprio dela, que é esse tensionamento de ideias, de concepções, de projetos. Então acho que [investir nos cursos deficitários] é fundamental, é uma decisão acertada nesse sentido (Pesquisador 3).

Observa-se, nessa linha, que parte significativa dos entrevistados manifesta que a gestão institucional tem adotado alternativas no sentido de manter cursos que, apesar de deficitários, são entendidos como necessários para o “ideal de universidade” – usando a expressão do entrevistado acima. Olhando com mais detalhamento para isso verificam-se, por exemplo, medidas para aquecer a demanda, como mencionado pelo Pesquisador 3: “nós já mantemos gratuidade [de 50%] para licenciaturas há um bom tempo”, o que “quem deveria fazer é o governo, não é?... mas onde o governo não cobre há uma decisão institucional clara”.

Vê-se, também, a realização de adaptações curriculares, como o compartilhamento de disciplinas e o agrupamento de turmas, as quais visam reduzir custos e, assim, ampliar a possibilidade de oferta dos cursos sem redundar em maior prejuízo financeiro. O depoimento na sequência denota a adoção desse tipo de solução:

As coordenações, os colegiados desses cursos são solicitados que eles adaptem, na medida do possível, o compartilhamento de disciplinas, para que então os cursos possam permanecer. Então, nós já tivemos cursos que estavam praticamente extintos há alguns anos e as direções e coordenações trabalharam e procuraram uma integralização maior, de modo que eles conseguiram se recuperar, mesmo que os seus estudantes façam a maior parte das disciplinas em outros cursos (Gestor 3).

Essas adaptações, contudo, podem resultar em precarização, como argumenta um entrevistado a respeito dos agrupamentos realizados em virtude das condições financeiras: “[...] todos nós sabemos que o desejável não é ter sessenta alunos em sala de aula, mas a concorrência te leva a tentar maximizar, digamos, o rendimento, em disciplinas que assim permitem [...]” (Pesquisador 2). Assim, embora existam resistências no sentido da preservação da oferta de cursos entendidos como relevantes para um ideal de universidade, como observado, a precarização do ensino acaba sendo uma contingência.

É inegável que, até certo ponto, as decisões de gestão no que tange aos rumos do ensino submetem-se à lógica de mercado. E isso está associado, em grande medida, à inexistência de um posicionamento do Estado por meio de políticas públicas capazes de impulsionar de fato a formação em carreiras que podem ser consideradas necessárias para a constituição do bem público – como as licenciaturas e as humanidades, áreas que, como mencionado na entrevista, garantem a reflexão dentro da universidade, preservando o próprio sentido de universidade. Nesta perspectiva, na atual configuração da educação superior brasileira, as instituições do setor privado, sejam elas com ou sem fins lucrativos, estão submetidas à regulação de mercado, do que resulta que a definição das carreiras e áreas a serem oferecidas está afeita à lógica da concorrência por alunos-clientes. Assim, como consequência desse cenário, o interesse dos futuros consumidores em potencial é um critério que pesa na definição dos cursos que serão disponibilizados, o que fica evidenciado no depoimento que segue.

Então, inclusive uma previsão de engenharias que nós tínhamos para lá [em um *campus* fora de sede] a gente deixou de lado porque a gente viu que a situação econômica não favorecia o custo de tais cursos. E aí o que a gente não ia oferecer, e que tem em todos os outros [*campi*], é Direito, mas basicamente todo mundo quer Direito, então a gente já elaborou um projeto para também elaborar essa oferta para esse *campus* [...] (Gestor 3).

Princípios de mercado – como o potencial de venda de um curso – influenciam nas decisões, embora os dados coletados permitam afirmar que não constituem o único elemento considerado pelas ICES na definição dos cursos a serem ofertados. Nesse sentido, um achado importante da pesquisa é de que não há um fenômeno unívoco na direção de um comportamento absolutamente submetido à lógica do capitalismo acadêmico, mas, sim, configura-se nas instituições um processo tensionado por forças distintas. Nas palavras de um entrevistado, “não dá para manter tudo, mas nós também não vamos manter só cursos que dão dinheiro, nós vamos manter cursos que a gente entende que são aderentes e que contribuam no projeto da instituição” (Gestor 1).

Ainda a respeito das decisões sobre os cursos a serem ofertados, a pesquisa também permitiu observar que, numa estrutura de gestão colegiada e democrática, como a observada no modelo comunitário, distintos interesses precisam ser considerados. Nesse sentido, um entrevistado menciona que “dentro da nossa estrutura e da forma que nós atuamos”, é muito mais fácil abrir do que extinguir um curso (Gestor 3). Na mesma direção tem-se o depoimento que segue, o qual consiste numa reflexão sobre possíveis encaminhamentos a serem tomados com relação a cursos deficitários: “nós precisamos, talvez, ter um posicionamento mais efetivo, não de interferência, não é isso, mas de chamar os colegas e ver como que nós podemos melhorar essa relação deles com a instituição [...]” (Gestor 5).

A dificuldade de implementar decisões mais verticalizadas no sentido do fechamento de cursos, bem como a preocupação com uma postura negociada que não soe como interferência dos gestores maiores, conforme evidenciado nas falas, são traços de um modelo institucional assentado em uma estrutura colegiada de gestão. Modelo no qual opções que privilegiem exclusivamente a oferta de cursos que geram retorno financeiro são difíceis de acontecer, pois ao mesmo tempo em que existe o tensionamento nessa direção, também há, de outro lado, o tensionamento das vozes que, em nome de outros interesses – tais como a preservação de um ideal de universidade –, pressionam para o investimento nos cursos socialmente relevantes, mas nem sempre rentáveis.

CONCLUSÕES

Por meio da pesquisa desenvolvida e aqui apresentada torna-se possível inferir que há, na educação superior, um movimento de deslocamento do ensino na direção do regime de produção do conhecimento e aprendizagem do capitalismo acadêmico, segundo o qual as IES passam a assumir comportamentos de mercado de forma mais veemente.

Tal deslocamento, para além de mera iniciativa de gestão das IES, decorre de forças mais amplas e complexas, próprias de um contexto em que a educação superior passa a ser compreendida como um bem privado, a ser comprado e vendido numa lógica mercantil. No âmbito do ensino, estabelece-se uma relação de troca entre cliente-estudante e fornecedor-universidade, onde o retorno dos diplomas em termos de ampliação do capital humano dos alunos é a tônica, em detrimento da formação de cidadãos aptos à vida em sociedade. Isto está relacionado a um *ethos* privatista que perfaz a visão de homem e de mundo que passa a ganhar espaço no senso comum e na própria comunidade acadêmica a respeito do lugar e das funções da educação superior na sociedade. Nesse sentido,

cabe trazer a ponderação de Rhoades e Slaughter (2009), de que a maior ameaça no contexto do capitalismo acadêmico talvez seja a de que ele tem se incorporado na forma como os sujeitos das universidades se portam e se definem.

Contudo, os dados referentes aos rumos do ensino nas instituições comunitárias aqui pesquisadas também permitem concluir que tal tendência convive com uma postura de resistência na direção da preservação dos valores da educação superior como bem público, os quais são associados com uma perspectiva de formação humana e cidadã. Esta constatação coaduna com a análise de Slaughter e Rhoades (2004) de que resistir constitui-se em uma estratégia possível no fazer cotidiano da universidade e, nesse contexto, o regime do capitalismo acadêmico coexiste com o regime dos bens públicos.

Isso posto percebe-se que há, em termos de ensino, um tensionamento entre ambos os regimes, o que fica patente, também, quando os dados evidenciam que, em nome da necessidade de sobrevivência em um contexto de submissão à regulação de mercado, as universidades são pressionadas a reduzir investimentos em cursos não rentáveis, mesmo quando considerados de relevância social. Porém, isto não significa a extinção de tais cursos ou sua substituição exclusiva por cursos rentáveis, pois existe um tensionamento contrário, originado na preservação de uma concepção de educação superior como bem público. E a perspectiva colegiada de gestão universitária parece ser um ponto fundamental na garantia desse equilíbrio.

Assim, é possível concluir que, se é verdade que a realidade de mercantilização da educação superior, associada ao bem privado, é inexorável e deverá ser considerada na gestão das universidades, é também verdade que a resistência no sentido da preservação da educação superior como espaço de formação de cidadãos com capacidade crítica e reflexiva também é um dado da realidade, claramente observado no campo pesquisado. Esta constatação entra em contradição com as análises mais simplistas de que as universidades, especialmente aquelas de direito privado, sucumbiram e estão completamente subjugadas à lógica mercantil. O cenário mostra-se mais complexo que isso.

Diante do exposto, depreende-se o desafio posto à gestão institucional de garantir o estabelecimento de um equilíbrio entre as duas perspectivas – sob pena de comprometer os grandes valores que subjazem a missão pública da educação superior, como a democracia, o respeito à diferença e à diversidade, a formação de cidadãos e a afirmação da autonomia –, o que perpassa por preocupar-se, na condução do ensino, com a preservação das humanidades, segundo defesa de Nussbaum (2010). E disso depreende-se outro desafio para a gestão, o de refletir permanentemente sobre o seu fazer, o que implica qualificação técnica e teórica,

garantindo com isso a clareza necessária para conduzir instituições universitárias de modo a respeitá-las enquanto espaços *a priori* de formação humana – e não de mera comercialização.

REFERÊNCIAS

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy; DALMOLIN, Bernadete Maria. As universidades comunitárias e a emergência de mercados na educação superior: entre a pressão da competição e o diferencial dos valores acadêmicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 1, p. 139-159, jan./abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.881**, de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, 2013.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL/INEP. **Censos da Educação Superior**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em mai. 2016.

BROWN, Roger; CARASSO, Helen. **Everything for sale?** The marketization of UK higher education. Routledge: London and New York, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; ARAÚJO, Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves. Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 189-209, abr. 2018.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. O ovo ou a galinha: a crise da profissão docente e a aparente falta de perspectiva para a educação brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 230, p. 34-51, jan./abr. 2011.

FIGUEROA, Cristina; MCCOWAN, Tristan. Community universities in the South of Brazil: prospects and challenges of a model of non-state public higher education. **Comparative Education**, v. 54, n. 3, p. 370-389, 2018.

FRANTZ, Walter. Universidade Comunitária: uma iniciativa pública não-estatal em construção. In: SILVA, Enio Waldir; FRANTZ, Walter. **O papel da extensão e a questão das comunitárias**. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 15-102.

KOPPE, Leonardo Renner. **Instituições de Ensino Superior Privadas: organizações de ensino com fins lucrativos no Rio Grande do Sul**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

LONGHI, Solange Maria. **A face comunitária da universidade**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

MOROSINI, Marília; FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Universidades Comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 22, n. 28, p. 55-70, 2006.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Ensino superior privado no Rio Grande do Sul. **Documento de trabalho do Nupes**. São Paulo, USP, n.6, 1995.

NUSSBAUM, Martha C. **Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades**. Buenos Aires: Katz, 2010.

RHOADES, Gary; SLAUGHTER, Sheila. O capitalismo acadêmico na nova economia: escolhas e desafios. In: PARASKEVA, João M. (Org.). **Capitalismo Acadêmico**. Mangualde, Portugal: Edições Pedagogo, 2009.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 43-55, fev. 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Mercantilização da educação superior: o campo dos negócios e o papel das IES públicas e comunitárias. **Textual/Sinpro**, Porto Alegre, v. 2, n.20, p. 22-28, Jun./Nov. 2014.

_____. O Comunitário em tempos de público não estatal. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

SLAUGHTER, Sheila; RHOADES, Gary. **Academic capitalism and the new economy**: markets, state and higher education. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SPINK, Mary Jane; MEDRADO, Benedito. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In: SPINK, Mary Jane. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 41-61.

TOLEDO, Luiz Fernando. Só 8 grupos concentram 27,8% das matrículas do ensino superior. **Estado**, 8 jun 2016.

VANUCCHI, Aldo. **A universidade comunitária**: o que é, como se faz? 4. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

VONBUN, Christian; MENDONÇA, João Luís de Oliveira. **Educação superior**: uma comparação internacional e suas lições para o Brasil. Brasília: IPEA, 2012.

WORLD BANK. **The Financing and Management of Higher Education**: a status report on worldwide reforms. Washington: World Bank Human Development Group, 1998.

CRISTINA FIOREZE é Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017), com estágio doutoral (PDSE/Capes) no Institute of Education da University College London (Londres/UK). É Mestre em Educação pela Universidade de Passo Fundo (2004) e Bacharel em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (2001). É professora da Universidade de Passo Fundo desde 2004. E-mail: fiorezecristina@gmail.com

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em novembro de 2018*

Política de Assistência Educacional e a Taxa de Sucesso da Graduação das Universidades Públicas Federais

Educational Assistance Policy and the Success Rate of Graduation of the Federal Public Universities

Política de Asistencia Educativa y la Tasa de Éxito de la Graduación de las Universidades Públicas Federales

CRISTIANE APARECIDA DA SILVA

FABRICIA SILVA DA ROSA

ERNESTO FERNANDO RODRIGUES VICENTE

MARCIELE ANZILAGO

Resumo: Este estudo analisou-se a eficiência das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucessos das universidades públicas federais (UPF). A amostra compreendeu 32 UPF, nos anos de 2008 a 2014, foram analisados em dois momentos, primeiro foi aplicado o modelo de Análise Envolvente de Dados, e depois a realização da regressão de dados em painel. Esse estudo contribui para preencher lacunas de estudo em diversas disciplinas exemplos: Educação, Contabilidade Pública, Administração Pública.

Palavras-chave: Assistência Educacional. Despesas Públicas. Taxa de sucesso da Graduação.

Abstract: This study analyzed the efficiency of educational assistance expenditures and its relation to success rates of federal public universities (UPF). The sample comprised 32 UPF, in the years 2008 to 2014, that were analyzed in two moments, first the Data Envelopment Analysis model was applied, and then the panel data regression. This study contributes to filling study gaps in several disciplines, for examples: Education, Public Accounting, and Public Administration.

Keywords: educational assistance; public expenditures; graduation success rate.

Resumen: Este estudio analizó la eficiencia de los gastos con asistencia educativa y su relación con las tasas de éxitos de las universidades públicas federales (UPF). La muestra comprendió 32 UPF, en los años de 2008 a 2014, fueron analizados en dos momentos, primero fue aplicado el modelo de Análisis Envolutorio de Datos, y luego la realización de la regresión de datos en panel. Este estudio contribuye a llenar lagunas de estudio en diversas asignaturas ejemplos: Educación, Contabilidad Pública, Administración Pública.

Palabras clave: Asistencia educativa. Gastos públicos. Tasa de éxito de la graduación.

INTRODUÇÃO

A aquisição de novos conhecimentos representa elemento crucial para se atingir um padrão de crescimento sustentável e progresso rumo a uma economia baseada no conhecimento (DI PAOLO, 2016). Nesse contexto estão circunscritas as universidades, detentoras de uma atuação essencial na produção do conhecimento e na transformação do cidadão. Dessa maneira, a avaliação da educação expressa o cumprimento das finalidades em detrimento dos meios, onde o ensino, pesquisa, extensão, infraestrutura e administração são os meios elencados para a realização da principal função da educação superior de qualidade: a construção da cidadania e a formação (graduação) de sujeitos socialmente responsáveis (DIAS SOBRINHO, 2009).

Desde o início do século XXI, vive-se um momento importante de expansão e democratização do acesso à Educação Superior pública no Brasil. Com a implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2007, foram criadas 14 novas universidades federais e mais de 100 novos *campi* em todas as regiões do país. Além disso, foram diversificadas as formas de ingresso nos processos seletivos das universidades, com adoção da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e da implantação das cotas etnicorraciais e sociais (SANTOS; MARAFON, 2016).

Como consequência da expansão do acesso, logo se procurou propiciar condições para aqueles alunos de famílias com vulnerabilidades socioeconômicas permanecerem e concluir os estudos. Foi a partir desse objetivo que, em 2008, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007).

Os programas de assistência estudantil são, atualmente, desenvolvidos em quase todas as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e incorporam ações como: alimentação, moradia, assistência à saúde, creche, acessibilidade e apoio pedagógico (SANTOS; MARAFON, 2016). Na Educação Superior, a política de assistência estudantil tem como finalidade prover os recursos necessários à transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico.

Dessa maneira, as políticas públicas de assistência educacional transitam em todas as áreas do conhecimento, compreendendo ações que proporcionem desde condições ideais de saúde, acesso aos instrumentais pedagógicos necessários à formação profissional nas mais diferentes áreas do conhecimento, acompanhamento às necessidades educativas especiais, até o provimento dos recursos mínimos para a sobrevivência do estudante, tais como: moradia, alimentação, transporte e recursos financeiros (ALVES, 2002).

No entendimento de que as despesas ou gastos públicos com as políticas de assistência educacional nas universidades federais brasileiras são financiados mediante tributação, por meio da contribuição de toda a sociedade, é desejável que essas despesas sejam identificadas e analisadas. Diante desse contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: Qual a relação entre a eficiência relativa das despesas públicas com assistência educacional e a taxa de sucesso dos cursos de graduação das universidades públicas federais? Assim, o objetivo deste estudo consiste em analisar, relativamente, a eficiência na realização das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucesso da graduação das universidades públicas federais. Neste estudo, a eficiência relativa é definida com a comparação dos resultados dessas universidades com outras que compõem a amostra da pesquisa.

Estudos nacionais (CARVALHO, 2013; ESTRADA; RADELLI, 2014; SANTOS; MARAFON, 2016; GOMES, 2016) e internacionais (AGASISTI; MURTINU, 2013; AGASISTI; LONGOBARDI; REGOLI, 2014) que exploraram a assistência educacional nas Universidades representam contribuições à temática; porém, há, necessidade de estudos também voltados a avaliação das despesas de assistência educacionais relacionadas ao desempenho dos alunos (taxa de sucesso).

Dessa forma, infere-se que o presente estudo contribui como meio de investigar a influência das políticas públicas assistenciais, inicialmente em relação à taxa de sucesso da graduação. Portanto, esta pesquisa se mostra relevante por investigar tanto a eficiência das despesas com assistência educacional quanto a relação desta com a taxa de sucesso da graduação. Também tem contribuição prática, pois disponibiliza ferramentas úteis aos gestores para a tomada de decisão, com o propósito de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas públicas de assistência educacionais. Nas palavras de Johnes e Johnes (2016), governos de todo o mundo fornecem subsídios para o ensino superior e, por isso, têm legítimo interesse na eficiência com que as instituições convertem entradas e saídas.

REFERENCIAL TEÓRICO E HIPÓTESE DE PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA EDUCACIONAIS

A política de assistência aos estudantes, segundo Fonaprace (2007), consiste em um conjunto de princípios que norteiam a implantação de ações, tais como garantia ao acesso, à permanência e à conclusão do curso dos estudantes das IFES, como também respaldam o aspecto de inclusão social, formação

ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, garantindo o acesso às universidades do estudante em situação econômica desfavorável.

Na perspectiva de Meek (1991), as políticas públicas educacionais devem ser tratadas não apenas como uma diretriz de governo aceita oficialmente, mas serem vistas como resultantes da interação entre os atores-chave envolvidos em questões relacionadas com a estrutura, função e caráter de sistemas de ensino superior, o que inclui as ações e decisões do governo para implementar programas e atingir metas, bem como a interação desses atores-chave, partes interessadas ou grupos que são capazes de articular os seus interesses e ajudar, prioritariamente, as formas governamentais.

Teóricos marxistas identificam a classe social e o interesse econômico como forças motrizes na formulação de políticas nas sociedades capitalistas democráticas, enquanto teóricos ‘pluralistas’ afirmam que indivíduos e grupos têm uma gama de interesses. Dentro das instituições políticas, não existem ‘em isolamento’ aquelas políticas a serem examinadas e que representam o impacto de forças externas, como a globalização e pressões econômicas (DOERN; PHIDD, 1983; ATKINSON, 1993).

O PNAES, implantado em 2008, teve seus objetivos atualizados e previstos no Art. 2º do Decreto Presidencial nº 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), que são: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência, conclusão da Educação Superior; reduzir as taxas de retenção e evasão, e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2008).

O desenvolvimento de políticas de administração pública, voltadas principalmente ao campo da ciência política, tem contribuído conceitualmente para a compreensão da formulação de políticas. Embora conceituada e articulada de forma diferente na literatura, uma variedade de abordagens teóricas tem sido utilizada em estudos de política. A teoria da escolha pública centra-se no ‘auto interesse racional’ dos indivíduos dentro e fora do governo, como uma influência fundamental na formação de políticas públicas (AXELROD; DESAI-TRILOKEKAR; SHANAHAN; WELLEN, 2011).

Nesse contexto, enquanto cerne da política pública, o Programa de Assistência Educacional precisa percorrer as fases de acompanhamento e de avaliação, pois elas são indispensáveis, uma vez que garantem o sucesso da política e é nelas onde os resultados e impactos são verificados. Para que o monitoramento e a avaliação sejam efetivos, é necessário que os mesmos estejam previstos no desenho da política, inclusive com seus instrumentos (CONDÉ, 2012).

Nesse segmento, Carvalho (2013) avaliou a eficácia da política de assistência educacional em relação ao alcance de equidade no rendimento acadêmico e permanência no curso, tendo constatado que o rendimento acadêmico do grupo de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica é superior ao do grupo formado pelos demais estudantes da universidade, e que os índices de evasão desses estudantes são inferiores aos dos demais.

Estrada e Radelli (2014) investigaram, por meio das entrevistas realizadas com estudantes, a política de assistência educacional na perspectiva dos estudantes assistidos por ela. Os autores enfatizaram que a pesquisa possibilitou constatar que a expansão do acesso não é somente garantir o ingresso na universidade; é necessário também gerar condições de permanência durante a vida acadêmica, pois os resultados apresentados indicaram que programas fornecedores de bolsas ou auxílios financeiros para subsidiar os gastos com moradia, alimentação e transporte são iniciativas essenciais para permanência dos estudantes na universidade.

Santos e Marafon (2016) demonstraram, em seu estudo, o desenvolvimento dos programas de assistência aos estudantes na Universidade Federal de Santa Catarina. Os resultados encontrados sugeriram que houve ampliação de todos os programas assistenciais, uma vez que o perfil socioeconômico do estudante atendido é inferior ao da totalidade dos estudantes do meio universitário, e que os desafios para assegurar a efetividade da política envolvem a insuficiência de recursos financeiros e humanos, sendo o Assistente Social o principal responsável pela permanência, a partir da complexa tarefa de selecionar os estudantes a serem atendidos.

EFICIÊNCIA EDUCACIONAL

A eficiência é, segundo Zybersztajn e Sztajn (2005), o atributo indispensável para o alcance do melhor resultado, com menor emprego de recursos ou esforços. Slomski (2005) complementa que a eficiência não deve referir-se somente à menor quantidade de recursos utilizados, mas também ao atendimento da sociedade em termos de tempestividade, oportunidade e qualidade, itens aos quais a administração pública precisaria ofertar por meio de recursos tributário arrecadados pelo governo, proporcionando o bem-estar dos cidadãos.

O cenário proposto pela literatura de controle gerencial aplicado ao setor público, com o aporte das visões gerenciais inovadoras que confrontam as formas tradicionais, as quais se baseiam em processo e são focadas nos meios e não nos fins das políticas públicas (FÉLIX SUEVO; GOMES, 2008), bem como a institucionalização emanada da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,

1988) introduzem o princípio da Eficiência no setor público e a necessidade de se acompanhar e fiscalizar o resultado nesse setor. Dentre os parâmetros para delimitar esse acompanhamento estão a Lei Complementar 101/00 (BRASIL, 2000), que determina a implantação de sistema de custos no setor público, a Lei Complementar 131/09 (BRASIL, 2009), a qual reforça a perspectiva da governança eletrônica no setor público, enquanto a Lei 4320/64 (BRASIL, 1964) define, ao mesmo tempo, um modelo de contabilidade pública com alcance patrimonial, financeiro e orçamentário.

Assim, o paradigma da gestão pública no Brasil necessita de mudanças urgentes em sua estrutura, a fim de buscar uma melhoria perceptível com despesas públicas de qualidade, de maneira que os recursos tributários alcancem uma efetividade relevante, a ponto de contemplar, passo a passo, ações reais, experiências replicáveis (GOMES, 2009), e no futuro, a redução da carga tributária, visto que a ideia de mais políticas públicas com menos recursos deveria ser colocada em prática.

Nesse contexto, Schwartzman (1988) relata que é necessário que a organização, nesse caso, a universidade, seja eficiente para que possa cumprir os seus compromissos com a Sociedade e o Estado. Nas palavras de Motta (1990), eficiência é um conceito relativo ao cumprimento de normas e à redução de custos, e para sua avaliação, necessita-se produzir informações com vistas a medir a utilização de insumos e seus efeitos acerca dos resultados, sendo um programa público eficiente quando consegue produzir resultados a um custo mais baixo. Para o autor, a eficiência “é essencialmente uma razão insumo/produto, receita/despesa ou uma medida de custo/benefício” (MOTTA, 1990, p. 233).

Nesse sentido, a eficiência teria como propósito alcançar o resultado previsto gastando-se o mínimo possível; Motta (1990), porém, ressalta que cortar despesas não significa necessariamente ser mais eficiente, pois pode ser que reduzindo-se as despesas, se reduzam também os benefícios obtidos por unidade monetária, deixando o programa menos eficiente.

Concernente à educação Beuren, Moura e Kloeppel (2013) enfatizam que a análise da eficiência não deve perder de vista os objetivos finais da Educação Superior aos quais ela deve subordinar-se; por outro lado, é evidente que a utilização adequada dos recursos humanos e materiais deve ser preocupação constante em qualquer processo avaliativo, como também é algo extremamente importante e necessário, cujo objetivo principal é confrontar a adequação dessa utilização com os resultados alcançados.

Nas palavras de Agasisti, Longobardi e Regoli (2014), a eficiência educacional se refere à capacidade de realização e maximização, medida por intermédio de indicadores, tais como taxas de conclusão ou o aproveitamento

recente de dados disponíveis nas pontuações em testes padronizados. Em outras palavras, um sistema educacional é eficiente quando, por meio de suas regras e instituições, é capaz de contribuir positivamente para estudantes realizarem seus estudos, e utilizar as políticas públicas de assistência estudantil de forma eficaz.

DESPESA COM ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL

Com a implantação do PNAES, foi possível garantir recursos específicos às universidades para a implementação de ações de assistência estudantil, as quais passaram a ser entendidas como parte da política educacional, com objetivo de fornecer os recursos necessários para que os estudantes ultrapassem os obstáculos ao bom desempenho acadêmico (ALVES, 2002).

Assim, as despesas com assistência educacional correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação (MEC), sendo tais despesas subsidiadas, nas universidades, por meio da ação orçamentária 4002, denominada Assistência ao Estudante de Ensino Superior, cuja ação é vinculada ao programa orçamentário 2032, conceituado como Educação Superior de Graduação, Pós Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007).

Agasisti e Murtinu. (2013) relatam que a obtenção de um subsídio afeta positivamente o desempenho acadêmico. Dessa forma, os estudantes que recebem apoio financeiro, como obtenção de créditos que auxiliem na sua formação, têm menos probabilidade de abandono, principalmente no primeiro e segundo ano, e são mais propensos a formar-se dentro de quatro anos, em tempo menor quando comparados com os seus homólogos que não receberam assistência educacional. Nesse sentido, Agasisti, Longobardi e Regoli (2014) mencionam que países com maior investimento em educação no percentual da despesa pública total, e com melhores índices acerca da qualidade e quantidade dos serviços educacionais, também mostram maior proporção de estudantes resilientes, que, nas palavras de Agasisti, Longobardi e Regoli (2014), são aqueles que, apesar de seu nível socioeconômico desfavorecido, obtêm alto desempenho acadêmico.

Apesar da existência de universidades federais públicas com gratuidade do ensino no Brasil, somente com a implantação do REUNI e do PNAES é que o acesso à Educação Superior se tornou possível para os filhos da classe trabalhadora, visto que a permanência na universidade requer o atendimento de necessidades sociais objetivas desses estudantes ingressantes (transporte, alimentação, material didático, etc.) (SANTOS; MARAFON 2016).

Nesse contexto Agasisti e Murtinu (2013) analisaram o impacto da ajuda financeira em várias dimensões do desempenho acadêmico em relação a créditos formativos obtidos após um ano e a probabilidade de abandono no primeiro e no segundo ano do tempo legal de um curso de graduação, com a duração de quatro anos. Com esses elementos, os autores encontraram um efeito estatisticamente positivo e significativo da subvenção.

Gomes (2016) buscou discutir a eficiência das despesas públicas com Educação Superior pelas universidades federais e, como resultado, o pesquisador constatou que, no triênio 2012 a 2014, oito das onze universidades avaliadas demonstraram eficiência moderada a forte com relação à aplicação do recurso público em Educação Superior, considerando as variáveis custo corrente por aluno, taxa de sucesso e IGC contínuo. Gomes (2016) utilizou como instrumentos de pesquisa entrevistas e, a partir dessas, os autores observaram fatores complicadores dessa eficiência, como pouca reflexão dos gestores acerca da temática, baixa autonomia na implantação de melhorias de gestão e ausência de corpo técnico qualificado em planejamento e controle interno.

TAXAS DE SUCESSO NA GRADUAÇÃO

A relação do estudante de nível superior com a universidade é estabelecida em sua trajetória, e se pode configurar de diversas maneiras, tanto durante quanto ao final dela, processo do qual decorrem trajetórias que podem ser classificadas como de sucesso ou insucesso (COULON, 1995). Segundo Almeida (2000), a implementação de políticas de assistência educacional torna-se uma estratégia governamental de suma importância no que se refere ao enfrentamento de problemas de acesso e permanência dos alunos nas universidades, em decorrência dos altos índices de abandono e retenção do espaço acadêmico.

Na aceção de Faro (2008), aproximar-se do cotidiano do estudante em situação de vulnerabilidade é essencial, pois é nele que os riscos de insucesso acadêmico se manifestam e se constituem de forma mais definitiva. A entrada na universidade exige, por parte do aluno, uma série de adaptações em níveis pessoais, sociais, financeiros e acadêmicos; portanto, entrar na universidade e nela permanecer implica adaptar-se a um novo ambiente, a uma nova cultura; consequentemente, a novas maneiras de agir e pensar.

Com o propósito de melhorar as taxas de sucesso nas universidades, o poder público tomou como iniciativa a decisão de disponibilizar políticas de acesso aos estudantes, na busca da superação das desigualdades, promovendo a equidade entre os alunos ingressantes (GRANJA, 2012).

A Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) nas universidades brasileiras é um indicador resultante da razão entre o número de diplomados e o número de ingressantes, ajustados pelo ano em que esses alunos ingressaram na Universidade e o tempo de permanência fixado pela Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) para cada curso. Esse indicador mede, de certa forma, o grau de eficiência da instituição na formação superior (BOYNARD; NOGUEIRA, 2015). Na figura 1, ilustra-se a fórmula concernente ao cálculo da TSG.

Figura 1 - Cálculos da TSG.

Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)=	Nº de diplomados ¹
	Nº total de alunos ingressantes ²

Fonte: adaptação do TCU (2006).

Para o número de diplomados (1), deve-se considerar o número de concluintes (que completaram os créditos, mesmo não tendo colado grau) dos cursos no ano letivo correspondente ao exercício, somando-se o número de concluintes nos dois semestres do ano. Para o cálculo dos números de ingressantes (2), deve ser considerado o ano do suposto ingresso dos estudantes que se graduam no exercício, com base na duração padrão prevista para cada curso. Assim, para o caso de cursos anuais com duração de 4 anos, deve ser considerado o número de ingressantes de quatro anos letivos atrás; para cursos com duração de 5 anos, devem ser considerados os ingressantes de cinco anos letivos atrás (BRASIL, 2006).

Hanushek e Woessmann (2011) ressaltam o impacto no resultado, medido pelo desempenho dos estudantes (taxa de sucesso), aspectos socioeconômicos, como a renda familiar e a escolaridade dos pais dos estudantes. Nesse sentido, Agasisti, Longobardi e Regoli (2014) analisaram os fatores que estão estatisticamente relacionados com uma maior proporção a estudantes resilientes, e os resultados encontrados sugeriram que as variações na quantidade de recursos destinados à educação poderão ter efeitos benéficos acerca do desempenho educacional (Taxa de sucesso), podendo ajudá-los a obterem oportunidades enquanto os recursos que os mesmos possuem são de certa maneira ausentes, dados os meios desfavorecidos. Nesse contexto estabelece a seguinte hipótese de pesquisa:

H1: Há relação positivamente significativa entre a eficiência da política de assistência educacional e o indicador de taxa de sucesso da graduação.

A “eficiência”, é definida como a capacidade de produzir o máximo de serviço educacional para determinado orçamento (AGASISTI, 2017). A evolução dos sistemas de ensino superior nas últimas décadas tem sido caracterizada por uma atenção especial ao tema da “eficiência”. Esse discurso está ganhando força nos momentos em que os orçamentos públicos são cada vez mais reduzidos e, consequentemente, os investimentos públicos em áreas, como o ensino superior, sofrem com um declínio acentuado dos recursos públicos a elas alocados. Ao mesmo tempo, as expectativas dos cidadãos em relação às atividades das instituições de ensino superior são ainda maiores do que no passado (HAZELKORN, 2015).

As sociedades acreditam que as instituições de ensino superior devem educar seus estudantes para serem grandes cidadãos do mundo de amanhã, um mundo que será caracterizado pela necessidade de habilidades mais sofisticadas, pela interação entre pesquisa e desenvolvimento socioeconômico e por um ciclo contínuo de inovação e transferência de conhecimento da academia para as partes interessadas externas. Dessa perspectiva, “fazer mais com menos” é agora um imperativo que caracteriza todas as atividades do setor público, incluindo o financiamento de operações e instituições de ensino superior (AGASISTI, 2017).

Nesse sentido Casado (2007) enfatiza que os procedimentos de avaliação da eficiência das universidades baseiam-se em informações concernentes aos recursos utilizados e aos resultados alcançados pela instituição sob análise e por um conjunto de instituições similares, sendo tais informações existentes nos sistemas acadêmico e contábil das universidades e, em geral, disponíveis em publicações oficiais.

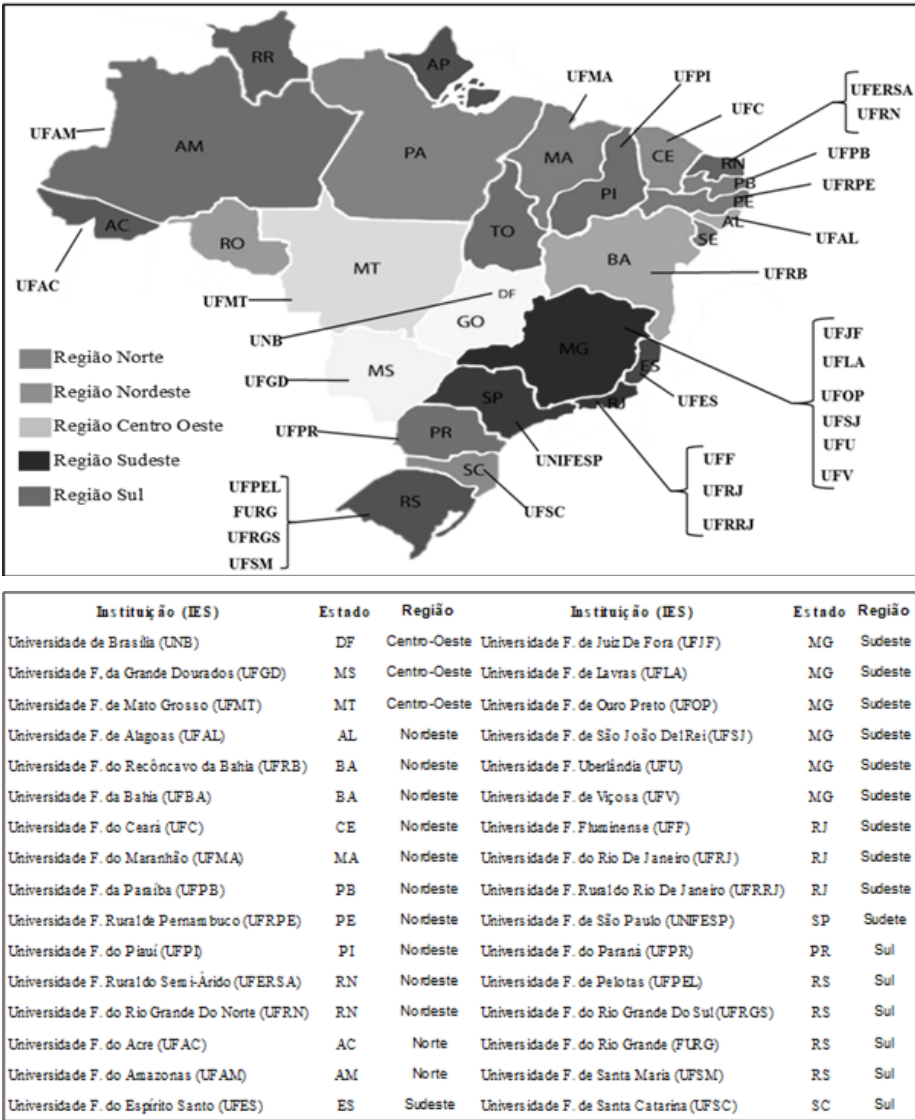
METODOLOGIA DA PESQUISA

Em termos de enquadramento metodológico, este estudo se caracteriza como descritivo no que tange aos objetivos, já que tem como finalidade analisar, relativamente, a eficiência na realização das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucesso da graduação das universidades públicas federais (Richardson, 1999). Quanto à coleta, caracteriza-se como documental. No que tange à abordagem, a pesquisa se caracteriza como quantitativa (Richardson, 1999), por empregar método estatístico.

Ressalta-se que, para alcançar o objetivo do estudo, foram realizadas duas fases: na primeira, foi realizada a análise da eficiência relativa, por intermédio do DEA, enquanto que, na segunda, foi construído um modelo estatístico com o resultado da primeira fase, em conjunto com o Indicador de TSG, e realizada uma

regressão com dados em painel operacionalizada por meio do *software* Gretl. Os dados da amostra foram levantados segundo o eixo temporal de 2008 a 2014. A população compreende 62 Universidades Federais Brasileiras (UFB) e a amostra corresponde 32 UFB conforme a figura 2.

Figura 2 - Mapa das Universidades Públicas Federais Brasileiras e os respectivos Estados



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Na Figura 2, ilustram-se as Universidades com seus respectivos Estados, e também sua localização por macrorregião (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Com o propósito de avaliar relativamente, a eficiência na realização das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucesso da graduação das universidades públicas federais, foram estabelecidas duas fases de análise, com seis variáveis, conforme descrito na Tabela 1.

Tabela 1 - Fases e variáveis da pesquisa

Variáveis		Conceito Operacional	Autores
1ª fase	Dotação atualizada das despesas	Valores monetários autorizados e atualizados	Agasisti et al., 2014; Gomes 2016
	Despesas liquidadas com assistência estudantil	Valores destinados a assistência educacional com fato gerador	Agasisti et al., 2014;
	Alunos matriculados	Quantidade de alunos matriculados nas Universidades	Carvalho, 2013
	Benefícios concedidos	Quantidade de benefícios assistências concedidos aos alunos	BRASIL, 2017d
2ª fase	Indicador de taxa de sucesso da graduação	Indicador de desempenho da graduação	Gomes, 2016;
	Indicador de eficiência relativa	Indicador de eficiência Relativa resultado da primeira fase	-----

Fonte: elaboração pelos autores (2018)

Para o cálculo da eficiência relativa correspondente à primeira fase da pesquisa, utilizou-se da Análise Envoltória de Dados (DEA), por meio do *software* estatístico MaxDEA, proposto inicialmente por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). O modelo adotado foi BCC (BANKER; CHARNES, COOPER, 1984), também conhecido como VRS (*Variable Returns to Scale*), o qual utiliza uma formulação que permite a projeção de cada *Decision Making Unit* (DMU) ou seja para cada Unidade de Tomada de Decisão, acerca da DEA determinada pelas DMUs eficientes de tamanho compatível. Na tabela 2 apresenta-se a formação das DMUs, para a análise da primeira fase.

Tabela 2 - Definição das unidades de análise ou conceito de eficiência

DMU	Input 1	Input 2	Output 1	Output 2
Universidades	DAD	DAEL	AM	BC

Fonte: Dados da pesquisa

Como se pode observar na tabela 2, o input 1 - Dotação Atualizada das despesas (DAD)- consiste em valores monetários autorizados e atualizados por meio de emendas parlamentares ou contingenciamentos, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), para atender a uma determinada programação orçamentária (BRASIL, 2017a). O *input 2* - Despesas com assistência estudantil liquidada (DAEL) - equivale-se a valores monetários referentes à fase onde são essencialmente verificados os critérios de realização das despesas com assistência educacional, onde os valores “liquidados” remetem ao direito de receber do credor analisado, em detrimento da ocorrência do fato gerador (MACHADO; HOLANDA, 2010; CAMPELO, 2012).

O *output 1* Alunos matriculados (AM) fundamenta-se nos estudantes matriculados nos cursos de graduação das universidades públicas federais, enquanto *output 2* Benefícios Concedidos (BC) corresponde ao quantitativo de benefícios destinados ao apoio aos estudantes do ensino de graduação, mantendo, a critério da instituição, os restaurantes universitários, as casas de estudantes, a assistência médico-odontológica, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência social ao educando, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal, e contribua para o bom desempenho do aluno na universidade (BRASIL, 2017c; BRASIL, 2017a).

As variáveis DAD E DAEL foram coletadas por meio do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOPE). As variáveis AM e BC foram coletadas por meio do Relatório de Gestão das Universidades Federais, disponíveis no site do Tribunal de Contas da União (TCU), e no Orçamento Federal, disponibilizado no site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

Para análise da segunda fase, foram coletados os Indicadores das Taxas de Sucesso (TSG), disponível no Relatório de Gestão das Universidades, extraído do site do TCU, e realizou-se a regressão de dados em painel com os indicadores de eficiência relativa (encontrado na primeira fase) e os indicadores da TSG utilizando o *software* Gretl. Ressalta-se que tanto os dados da primeira fase quanto os dados da segunda foram coletados nos períodos de maio a julho de 2017.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, apresenta-se o cálculo da eficiência na execução das despesas públicas com assistência estudantil das universidades federais brasileiras, seguido dos indicadores da Taxa de Sucesso da Graduação das Universidades Brasileiras, e por último, os resultados obtidos da técnica de dados em painel e discussões dos resultados. Na Tabela 3, apresentam-se os *scores* de eficiência de cada universidade.

Tabela 3 - Scores de Eficiência

Universidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UFAC	0,12395	0,577723	0,718531	1	0,664221	0,43693	0,432722
UFAL	0,157751	0,513157	0,7116	0,617649	0,71121	0,690004	0,695996
UFAM	0,626163	1	1	0,549017	0,536573	0,49329	0,489799
UFRB	0,111462	0,391289	1	0,68149	0,50557	0,327544	0,388094
UFBA	0,256761	0,720991	0,807513	1	0,874568	1	0,850476
UFC	0,166506	0,758098	0,693492	0,546682	0,637118	1	0,788988
UNB	1	0,832961	1	0,917532	0,658722	0,857159	1
UFES	0,234471	0,626745	0,57952	0,558725	0,601061	0,49056	0,514843
UFMA	0,347972	0,764484	0,545277	0,786765	0,796263	0,984831	0,897334
UFJF	0,10898	0,385042	0,443426	0,440463	1	0,588382	0,865953
UFLA	0,362995	0,602121	0,789655	0,647673	1	1	1
UFOP	0,080722	0,325484	0,692635	0,569035	0,457547	0,429452	0,577656
UFSJ	0,060433	1	1	0,695209	1	1	1
UFU	0,135542	0,799995	0,828996	0,746222	0,650482	0,763242	1
UFV	0,134105	0,354412	0,559623	0,563803	0,623915	0,567924	0,90374
UFGD	0,108234	0,909433	1	1	1	1	0,465282
UFMT	1	0,571847	0,45405	0,678069	0,832049	0,794823	0,699738
UFPB	0,404579	0,625347	1	1	0,694537	1	1
UFRPE	0,05467	0,709241	0,622523	0,632875	0,503925	0,473729	1
UFPI	0,126621	0,655505	0,670642	0,714349	0,497317	0,595915	0,59501
UFRP	0,378908	0,64735	0,66334	0,724627	0,670747	0,772246	0,732587
UFF	0,244204	1	1	1	1	1	1
UFRJ	0,261334	1	0,940111	1	1	0,856643	0,879631
UFRRJ	0,090707	0,475037	0,391701	0,515831	0,474106	0,481297	0,56413
UFERSA	1	1	1	1	1	0,57256	0,586255
UFRN	0,136304	0,690228	0,664131	0,715932	0,909727	0,930789	0,992137
UFPEL	0,119516	0,663697	0,496212	0,620816	0,801333	0,843664	0,742073
UFRGS	0,182815	0,697744	0,599178	0,66533	0,573531	0,708266	0,69992

Tabela 3 - Scores de Eficiência

Universidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FURG	0,121814	0,604496	0,626534	0,525639	0,487801	0,449519	0,670915
UFSM	1	0,39863	0,482226	0,875924	0,903171	0,828671	0,73951
UFSC	0,17702	0,769675	0,717247	1	0,770281	1	0,868777
UNIFESP	0,052765	1	0,675355	0,747414	1	1	0,999348

Fonte: Dados da pesquisa.

Para os índices de eficiência, deve se levar em consideração a escala entre 0 e 1: quanto mais próximo de 1 mais eficiente será a universidade; quando o indicador for 1 indicará que a universidade foi totalmente eficiente no período, quanto mais próximo de zero menos eficiente a universidade foi. Dessa forma, o conceito de eficiência refere-se, nessa perspectiva, ao que foi produzido em relação ao que poderia ter sido produzido utilizando-se os mesmos recursos (MELO; MEZA; GOMES; NETO, 2005), ou seja, a eficiência é vista como a habilidade para produzir outputs ou serviços com um nível mínimo de recursos necessários (AVKIRAN, 2001).

Dessa forma, conforme se observa nos dados apresentados na Tabela 3, percebe-se que a UFF foi a universidade mais eficiente ao longo do período analisado, obtendo o índice 1, que indica eficiência total entre os anos de 2009 e 2014, ou seja, por seis anos consecutivos. Dessa forma, depreende-se que essa universidade produziu mais serviços com um nível mínimo de recursos necessários. A Universidade de Brasília (UNB) foi totalmente eficiente nos anos de 2008, 2010 e 2014. A UFSJ foi eficiente nos anos de 2009 a 2014 consecutivamente, seguidos pela UFGD, sendo eficiente de 2010 a 2013; UFLA, de 2012 a 2014; UFPB nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2014; UFRSA nos anos de 2008 a 2012.

As demais universidades estudadas atingiram o nível 1 (um) de totalmente eficiente somente em 1 ou 2 anos; nos demais anos, elas não conseguiram produzir outputs ou serviços com um nível mínimo de recursos necessários. A universidade menos eficiente, ou seja, que não atingiu o coeficiente máximo de eficiência de 1 (um) em nenhum dos períodos analisados foram a UFRRJ, seguida pela UFOP e UFAL. As Universidades FURG, UFRGS, UFPEL, UFRN, UFRRJ, UFPR, UFV, UFOP, UFMA, UFES e UFAL não foram eficientes em nenhum ano ao longo do período analisado, pois não conseguiram produzir serviços com um nível mínimo de recursos. Na Tabela 4, apresentam-se os indicadores da Taxa de Sucesso da Graduação das Universidades Brasileiras.

Tabela 4 - Indicadores da taxa de Sucesso da Graduação

Universidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UFAC	0,53	0,31	0,30	0,55	0,39	0,41	0,43
UFAL	0,69	0,40	0,28	0,34	0,41	0,40	0,46
UFAM	0,69	0,58	0,45	0,35	0,38	0,36	0,35
UFRB	0,56	0,68	0,45	0,50	0,61	0,36	0,90
UFBA	0,70	0,67	0,71	0,65	0,51	0,49	0,43
UFC	0,01	0,73	0,68	0,69	0,67	0,57	0,60
UNB	0,71	0,75	0,55	0,36	0,59	0,48	0,40
UFES	0,62	0,61	0,65	0,58	0,64	0,53	0,51
UFMA	0,89	0,94	0,51	0,41	0,53	0,82	0,40
UFJF	0,72	0,77	0,82	0,72	0,79	0,7	0,61
UFLA	0,72	0,85	0,65	0,61	0,55	0,55	0,37
UFOP	0,76	0,81	0,81	0,67	0,63	0,52	0,50
UFSJ	0,90	0,99	0,77	0,25	0,59	0,42	0,50
UFU	0,74	0,69	0,69	0,65	0,65	0,57	0,54
UFV	0,61	0,62	0,67	0,66	0,56	0,50	0,50
UFGD	0,63	0,35	0,51	0,51	0,62	0,56	0,38
UFMT	0,47	0,52	0,53	0,50	0,52	0,64	0,39
UFPB	0,63	0,59	0,47	0,39	0,50	0,40	0,41
UFRPE	0,59	0,59	0,58	0,51	0,50	0,43	0,34
UFPI	0,58	0,56	0,52	0,56	0,57	0,61	0,56
UFPR	0,81	0,79	0,77	0,64	0,63	0,49	0,62
UFF	0,77	0,73	0,74	0,64	0,59	0,56	0,44
UFRJ	0,51	0,50	0,90	0,75	1,00	0,79	0,80
UFRRJ	0,61	0,60	0,44	0,41	0,27	0,26	0,36
UFERSA	0,65	0,67	0,48	0,82	0,36	0,40	0,32
UFRN	0,55	0,38	0,67	0,70	0,52	0,46	0,60
UFPEL	0,72	0,61	0,65	0,55	0,36	0,32	0,41
UFRGS	0,56	0,60	0,63	0,63	0,63	0,63	0,57
FURG	0,62	0,58	0,55	0,50	0,51	0,51	0,35
UFSM	0,67	0,55	0,54	0,63	0,81	0,54	0,55
UFSC	0,62	0,65	0,72	0,72	0,63	0,56	0,51
UNIFESP	0,93	0,77	0,45	0,46	0,46	0,14	0,22

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos dados apresentados na Tabela 4, quanto mais próximo de 1, maior a taxa de sucesso na graduação e quanto mais próximo de 0 (zero) menor a taxa de sucesso da graduação. Assim, observa-se que, os indicadores de taxa de

sucesso na graduação, calculados pela média dos anos estudados têm maiores índices (mais próximos de 1) nas instituições: UFRJ, UFJF, UFPR, UFOP, UFU, UFMA, UFF, UFSJ, UFSC e UFLA, enquanto as universidades com menores índices de taxa de sucesso na graduação (mais próximos ao índice 0) são: UFAC, UFRRJ, UFAL, UFAM, UFPB e UNIFESP. Dessa forma, percebe-se, por meio dos dados da Tabela 3 e 4, que as universidades eficientes nem sempre são as melhores com relação à taxa de sucesso nos cursos de graduação e vice-versa. Isso significa que nem sempre as universidades que produzem serviços com um nível mínimo de recursos necessários terão sucesso na taxa de graduação dos estudantes, ou seja, essas universidades nem sempre terão mais estudantes diplomados que as que não são eficientes na distribuição de seus recursos.

Para alcançar os objetivos desta pesquisa bem como a análise das hipóteses propostas, esperava-se que o índice da taxa de sucesso possuisse uma relação positiva e significativa com as *proxies* de eficiência das despesas com a assistência estudantil, mas conforme os resultados apresentados nas Tabelas anteriores não foram encontrados essa relação. Dessa maneira, deve-se estabelecer primeiramente qual é o painel mais indicado para análise dos dados. Na Tabela 5, apresentam-se os resultados dos testes.

Tabela 5 - Resultados da regressão em painel

Testes	Hipóteses	Resultado
F de Chow	H0 - Os coeficientes de eficiência das despesas com assistência educacional têm relação positiva e significativa com índice da taxa de sucesso da graduação H1 - Os coeficientes de eficiência das despesas com assistência educacional têm relação negativa e significativa com índice da taxa de sucesso da graduação.	F = 2,771 Sig. X2 = 0,000
LM de Breusch-Pagan		X2 = 23,52 Sig. X2 = 0,000
Teste de Hausman		X2 = 3,47 Sig. X2 = 0,062

Fonte: Dados da pesquisa

Com base na Tabela 5, constata-se que o modelo para dados em painel com efeitos fixos foi o mais indicado para a análise dos dados de eficiência das despesas públicas com assistência educacional. O modelo de efeitos fixos é a opção adequada devido ao melhor efeito de explicação do modelo testado em relação aos demais modelos, visto que captura o efeito de todas as variáveis que não mudam ao longo do tempo. Além disso, nas validações dos modelos, verificou-se, por meio dos testes de *Wooldridge* para autocorrelação e *Likelihood-ratio* para heteroscedasticidade, que o modelo não apresenta problemas de

autocorrelação, indicando que as variáveis não apresentam correlação ao longo do tempo e heteroscedasticidade indicando que não existe uma relação linear entre as variáveis explicativas com a variável resposta.

Na Tabela 6, apresentam-se os resultados das regressões com dados em painel para os três modelos do estudo.

Tabela 6 - Modelo de dados em painel

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística T	Sig.
Constante	0,644	0,030	21,804	0,000
IEDA	-0,110	0,042	-2,648	0,009
R2	0,315 0,201			
R2 Ajustado				

Fonte: Dados da pesquisa.

No modelo apresentado na Tabela 6, verifica-se que os coeficientes de eficiência das despesas com assistência educacional têm relação negativa e significativa em relação ao índice da taxa de sucesso, e por conta disso, rejeita-se **H1**: a qual previa relação positiva e significativa entre eficiência das despesas com assistência educacional e o índice da taxa de sucesso da graduação. Percebe-se que o resultado da regressão foi ao encontro da análise dos indicadores calculados por meio da análise envoltória de dados nas Tabelas 3 e 4, a qual não encontrou relação entre a eficiência das universidades e a taxa de sucesso da graduação dessas universidades, fato esse que pode ser devido às regiões onde estão localizadas as universidades federais.

Os resultados vão ao encontro parcial dos resultados do estudo de Gomes (2016), que buscou discutir a eficiência do gasto público em Educação Superior das universidades federais e, com os resultados obtidos, o autor constatou que, no triênio estudado, oito das onze universidades avaliadas demonstraram eficiência moderada a forte com relação à aplicação do recurso público em Educação Superior, consideradas as variáveis custo corrente por aluno, taxa de sucesso e Índice Geral de Cursos Avaliados na Instituição (IGC contínuo). No presente estudo foram utilizadas, com o propósito de avaliação da eficiência relativa correspondente à primeira fase da pesquisa, as variáveis concernentes a: i) despesas com assistência estudantil; ii) quantidade de alunos matriculados e quantidade de benefícios concedidos. Nos anos de 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013 e 2014 foram eficientes, respectivamente: três, cinco, oito, sete, sete, sete e sete das trinta e duas universidades avaliadas nos setes anos pesquisadas.

No entanto, as informações apontam, em relação à segunda fase da pesquisa, que consistiu em verificar a relação entre os indicadores de eficiência dos gastos com assistência educacional e a variável TSG, achados contrários aos resultados de Agasisti e Murtinu (2013) e Carvalho (2013), que analisaram o impacto da ajuda financeira em várias dimensões do desempenho acadêmico. Os primeiros autores encontraram um efeito estatisticamente positivo e significativo da subvenção, enquanto Carvalho (2013) avaliou a eficácia da política com relação ao alcance de equidade no rendimento acadêmico e permanência no curso.

Constatou-se que o rendimento acadêmico do grupo de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica é superior ao do grupo formado pelos demais estudantes da universidade, e que os índices de evasão desses estudantes são inferiores aos dos demais.

Os achados deste estudo não encontram similaridade aos resultados de Agasisti et al. (2014), embora com escopo distinto, mas com certa harmonização. Os autores usaram variáveis distintas, como: a) produto interno bruto per capita; b) participação de alunos com origem de imigrações; c) proporção de estudantes cujo país tem emprego em tempo integral; e usaram, também, variáveis semelhantes: a) gastos públicos investidos no setor educacional; b) proporção de estudantes resilientes a nível nacional). Os resultados revelaram direções opostas, ou seja, Agasisti et al. (2014), analisaram os fatores que estão estatisticamente relacionados com maior proporção a estudantes resilientes, e os resultados obtidos sugeriram que a variação na quantidade de recursos destinados à educação pode ter um efeito benéfico acerca do desempenho educacional, e pode ajudá-los a obter essas oportunidades e recursos que são de certa maneira ausentes, dado o seu meio desfavorecido.

Neste estudo, conclui-se que a análise da eficiência dos gastos com a assistência educacional não teve relação com os indicadores da Taxa de sucesso dos alunos de graduação das universidades selecionadas na amostra, não refletindo os indicadores de eficiência dos gastos no aumento ou redução do Indicador da TSG.

Contudo, tais resultados devem ser interpretados com cautela, em função do acesso temporal e de distintas localidades de algumas instituições, recomendando que futuras pesquisas investiguem outros elementos que possam explicar as diferenças encontradas, como também se torna relevante estudo com mais variáveis para perceber o real impacto das despesas com políticas públicas de Assistência educacional em relação ao Desempenho (Taxa de Sucesso da Graduação). Assim, destaca-se a necessidade de novas pesquisas e mais discussões acerca das despesas com Assistência Educacional nas universidades públicas federais brasileiras.

CONCLUSÃO E OPORTUNIDADES PARA FUTURAS PESQUISAS

O estudo consistiu em analisar a eficiência relativa na realização das despesas com assistência educacional e sua relação com as taxas de sucesso da graduação das universidades públicas federais no período de 2008 a 2014, utilizando a análise envoltória de dados (DEA) e a análise de dados em painel base fixa, por intermédio do *software* Gretl.

Alicerçada nos dados analisados, conclui-se que não há uma relação entre o índice de taxa de sucesso com as proxies de eficiência das despesas de assistência educacional. Em virtude dos fatos mencionados da análise dos resultados supramencionada, as despesas com assistência educacional não cumpriram todos os objetivos do PNAES, dentre eles, o de minimizar os efeitos da permanência e conclusão da Educação Superior, ou seja, reduzir as taxas de retenção e evasão, consequentemente, e principalmente, a ampliação da Taxa de Sucesso. Tendo em vista os aspectos observados, concluiu-se que a eficiência das despesas com Políticas Públicas de Assistência Educacional não teve relação e, consequentemente, não influenciou a Taxa de Sucesso da Graduação.

Esse estudo contribui para diversas áreas, a saber: Administração Pública, Contabilidade Pública, Contabilidade Gerencial e Educação. Assim, a análise da relação entre a eficiência das despesas com assistência estudantil e a Taxa de sucesso da Graduação é importante para determinar se os investimentos na assistência educacional influenciam os resultados acerca do desempenho da graduação nas universidades públicas federais. Entender como esses investimentos se relacionam com o propósito de auxiliar efetivamente o desempenho acadêmico dos cursos de graduação é a chave para o fomento das políticas educacionais.

Além das percepções e implicações fornecidas por esta pesquisa, ou seja, de que o indicador de eficiência não teve relação com o indicador da Taxa de Sucesso da Graduação, este estudo apresenta limitações que se devem às decisões dos pesquisadores acerca do delineamento metodológico. Cabe observar que poucas são as informações disponibilizadas pelas universidades acerca das especificidades dos benefícios concedidos capazes de contribuir na análise da eficiência das despesas com a política de assistência educacional. Acerca das características dos estudantes contemplados com os benefícios, como informações dos aspectos familiares, Hanushek e Woessmann (2011) destacam que esses elementos podem impactar o resultado medido pelo desempenho dos estudantes. Aspectos socioeconômicos, como a renda familiar e a escolaridades dos pais dos estudantes, também têm a possibilidade de ser refletidas. No entanto, essas limitações possibilitam a oportunidade de pesquisas futuras.

Recomenda-se para futuras pesquisas, além das variáveis supramencionadas, a investigação de outros elementos que expliquem os baixos índices de eficiência dos gastos públicos com assistência educacional nas universidades. As pesquisas futuras poderiam analisar a relação dos mecanismos de controle interno dos gastos públicos com assistência educacional nas universidades, pois a pesquisa documentada neste trabalho mostra que um dos objetivos da política pública de assistência educacional não teve cumprida sua meta, que seria uma correlação positiva entre eficiência das Universidades e o Indicador da Taxa de Sucesso da Graduação.

Há espaço também para explorar a composição do corpo discente, as disparidades de gênero que ocorrem entre as Universidades em relação aos gastos com assistência educacional e a taxa de sucesso. Em relação à análise da taxa de sucesso, a alteração do coeficiente poderá ser explicada também por outros fatores, podendo analisar aquelas universidades que têm, no seu elenco, um percentual maior de cursos noturnos em relação àquelas com mais cursos diurnos.

Além disso, as pesquisas futuras poderiam examinar os fatores que influenciam as taxas de sucesso em universidades mais antigas, como também poderão fazer uma conexão acerca da influência da gestão universitária nas mesmas. Finalmente, em relação tanto à Eficiência das despesas quanto à Taxa de sucesso da graduação, as novas pesquisas poderão ser mais profundas acerca dos processos culturais e estruturas intrínsecas e informais, que produzem e reproduzem desigualdades regionais, onde é possível também que haja interferências de políticas internas, como o planejamento e execução das políticas públicas educacionais que interfiram na eficiência das mesmas.

REFERÊNCIAS

AGASISTI, T. **Management of Higher Education Institutions and the Evaluation of their Efficiency and Performance**, jun. 2017.

_____. “Does public spending improve educational resilience? A longitudinal analysis of OECD-PISA data”, **SIEP - Italian Society of Public Economics**. Working Paper n. 669, 2014.

AGASISTI, T; MURTINU, S. Are we Wasting Public Money? No! The Effects of Grants on Italian University Students’ Performances. **Institut d’Economia de Barcelona**. Working Paper n. 33, outubro de 2013.

ALMEIDA, N. L. T. Educação pública e Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade em Revista**, n. 63, p. 62-75, São Paulo: Editora Cortez, 2000.

ALVES, J. M. A. Assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública. **Serviço Social em Revista**, v. 5, n. 1. 2002. <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v5n1.htm>, acessado em: 08 agosto, 2017.

ATKINSON, M. M. **Governing Canada**: Institutions and Public Policy, Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 1993.

AVKIRAN, N. Investigating technical and scale efficiency of Australian Universities through data envelopment analysis. **Socio Economic Planning Sciences**, v. 35, p. 57-80, March 2001.

AXELROD, P.; DESAI-TRILOKEKAR, R.; SHANAHAN, T.; WELLEN, R. People, Processes, and Policy-Making in Canadian Post-Secondary Education, 1990-2000. **Higher Education Policy**, v. 24, p. 143-166, June 2011.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, 1078-1092, set, 1984.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D. M.; KLOEPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 2, p. 421-441, 2013.

BOYNARD, K. M. S.; NOGUEIRA, J. M. Indicadores de gestão em conflito com indicadores de qualidade? Lições econômicas para a gestão universitária. **Revista GUAL**, v. 8, n. 4, p. 237-258, 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Contas e relatórios de Gestão**. <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 05 agos. 2017.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos Anuais**. <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>. 2015 Acesso em: 10 jul. 2017a

_____. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.** Execução Orçamentária. https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 10 julho, 2017b

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lista de Universidades.**: <<http://portal.mec.gov.br/projeto-escola-que-protege/lista-de-universidades>, Acesso em: 12 abril, de 2017c.

_____. **Decreto Presidencial nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 10 ago, 2017d;

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 10 ago. 2017

_____. **Portaria Normativa nº 39**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2007. http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf. Acesso em: 05 de ago. 2017.

_____. TCU-TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão:** decisão plenária n 408/2002, 2006.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 05 de ago, 2017.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

CAMPELO, M. Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de excelência em Gestão Pública. In: Machado, N. et al. **GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público:** uma abordagem para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo: Atlas, p. 211-240, 2012.

CARVALHO, S. C. S. **Avaliação da eficácia da Política Pública de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Lavras**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) UFLA, Lavras, 130p. 2013.

CASADO, F. L. Análise Envolvória de Dados: conceitos, metodologia e estudo da arte na Educação Superior. **Revista Sociais e Humanas**, v. 20, nº 1, p. 59-71, jan./jun. 2007

CHARNES, A., COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, nº 6, p. 429-444, november 1978.

CONDÉ, E. S. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, v.2, nº 2, p.78-100, 2012.

COULON, A. **Etometodologia e Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

DI PAOLO, A. (Endogenous) occupational choices and job satisfaction among recent Spanish PhD recipients. **International Journal of Manpower**. v. 37, nº 3, p. 511-535, 2016.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional para Re-institucionalizar a Educação como Bem Público. **Revista de Estudos em Educação**, v. 11, n. 2, p. 17-25, 2009.

DOERN, B. G., PHIDD, R. W. **Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process**, Toronto: Metheun, 1983.

ESTRADA, A. A., RADAELLI, A. A política de assistência estudantil em uma universidade pública: a perspectiva estudantil. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, nº 16, 2014.

FARO, A. **Os desafios da assistência estudantil como política de inclusão**. <http://www.ufpa.br/fonaprace/index.php?option=com-content&view=article&id=54:os-desafios-da-assistenciaestudantil-como-politica-de-inclusao&catid=1:ultimasnoticias&Itemid=50>, 2008. Acesso em: 5 ago. 2017.

FÉLIX SUEVO, C. L.; GOMES, J.S. Sistema de contabilidade gerencial aplicada à administração pública: um estudo de caso na COMLURB. **Revista de Informação Contábil** (UFPE), v. 2, p. 1-18, abr-jun/2008.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS E COMUNITÁRIOS. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Brasília: FONAPRACE, 2007. <http://www.ufpa.br/fonaprace>, Acesso em 05 fev. 2018

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 p. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOMES, J. A. V. **Eficiência do gasto público em educação superior**: um estudo sobre as universidades federais do Estado de Minas Gerais. 2016. 75p. Dissertação de mestrado: Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Universidade Federal de Viçosa: Campus Florestal. Rio Paranaíba - MG, 2016.

GRANJA, V. A. V. **Tendências de sucesso no percurso acadêmico do alunado na UFRN**. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

HANUSHEK E. A.; WOESSMANN, L. The Economics of International differences in Educational Achievement. **Handbook of the Economics of Education**, 3, p. 89-200, Elsevier, 2011.

HAZELKORN, E. **Rankings and the reshaping of higher education**: The battle for world-class excellence. 2nd edn. London: Palgrave Macmillan. 304 pp, 2015.

JOHNES, G.; JOHNES, J. Costs, efficiency, and economies of scale and scope in the English higher education sector. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 32 n° 4, 596-614, january 2016.

MACHADO, M. P. **O pacto neodesenvolvimentista e as políticas de expansão da educação superior no Brasil de 2003 a 2013**. 2013. 218f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MACHADO, V; HOLANDA, V.B. Diretrizes e Modelo Conceitual de Custo para o Setor Público a Partir da Experiência no Governo Federal do Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v.44, n° 4. p. 791-820, jul./ago. 2010.

MEEK, V. L. Policy change in higher education: intended and unintended outcomes. **Higher Education**, v. 21, (4) p. 451-459, jun. 1991.

MELO, J. C. C. B. S; MEZA, L. A; GOMES, E. G; NETO, L. B. Curso de Análise de envoltória de dados. **XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional**, Gramado/RS. p. 20520-20547, set., 2005.

MOTTA, P. R. **Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade**. São Paulo: FUNDAP, 1990.

REED, R. J.; HURD, B. A value beyond money? Assessing the impact of equity scholarships: from access to success. **Studies in Higher Education**, v. 41, n° 7, p.1236-1250, 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 1999.

SANTOS, C. P. C.; MARAFON, N. M. A Política de Assistência Estudantil na Universidade Pública Brasileira: desafios para o Serviço Social. **Textos & Contextos**, v. 15, n° 2, p. 408-422, ago/dez, 2016.

SCHWARTZMAN, S. Funções e metodologias de avaliação do ensino superior. In: *Avaliação da Universidade: proposta e perspectivas*. Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1988. p.21-46. (**Estudos e Debates**, 14)

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. **Direito e Economia: análise do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CRISTIANE APARECIDA DA SILVA é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Contadora da Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD. E-mail: cristianedasilva@ufgd.edu.br

FABRICIA SILVA DA ROSA é doutora em Engenharia da Produção com Pós-Doutorado em Contabilidade. Professora do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. E-mail: fabricia.rosa@ufsc.br

ERNESTO FERNANDO RODRIGUES VICENTE é Doutor em Administração com Pós-Doutorado - Universidade do Porto, FEP-UP, Portugal. Professor do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. E-mail: ernesto.vicente@ufsc.br

MARCIELE ANZILAGO é Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. E-mail: marcianzilago@gmail.com

Recebido em agosto de 2018

Aprovado em novembro de 2018

Vencimentos dos professores das redes municipais das mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná

Salary of teachers of the municipal networks of the Southeastern and Central-Eastern mesoregions of Paraná

Vencimientos de los profesores de las redes municipales de las mesoregiones Sudeste y Centro Oriental de Paraná

MICHELLE FERNANDES LIMA

GISELE MASSON

ARTUR LOURIVAL DA FONSECA MACHADO

Resumo: Em pesquisa de pós-doutoramento analisamos vencimentos iniciais e finais de professores das redes municipais de 35 municípios, problematizando diferenças salariais face a dados que caracterizam o desenvolvimento econômico e social. A pesquisa das leis dos planos de carreira e das tabelas salariais evidenciou que, além do desenvolvimento econômico e social, há outros elementos que interferem na valorização do professor, entre eles o interesse político do gestor municipal.

Palavras-chave: valorização docente; vencimento; planos de carreira; redes municipais de educação.

Abstract: In the post-doctorate research we analyzed initial and final earnings of municipal teachers of 35 municipal districts, questioning earning differences face to data that characterize the economic and social development. The understanding of the laws of the career plans and of the earning tables evidences that there are, beyond economic and social development, other elements that interfere in the teacher's valorization, among them the political interest of the municipal manager.

Keywords: teacher valorization; earnings; career plans; municipal education network.

Resumen: En la pesquisa de post doctoramiento analizamos vencimientos iniciales y finales de maestros de las redes municipales de 35 municipios, cuestionando las diferencias de sueldos frente a datos que caracterizan el desarrollo económico y social. La investigación de las leyes de los planes de carrera y de las tablas de sueldos evidenció que, además del desarrollo económico y social, hay otros elementos que interfieren en la valoración del maestro, entre ellos el interés político del gestor municipal.

Palabras clave: valoración docente; vencimiento; planes de carrera; redes municipales de educación.

INTRODUÇÃO

A valorização docente é um tema complexo e abrangente, em que três principais elementos podem ser investigados: condições de trabalho, remuneração, formação inicial e formação e continuada.

O vencimento dos professores pode ser entendido como um elemento de destaque a ser investigado, pois, como afirma Masson (2016, p. 158)¹: “é um fator decisivo para a permanência no magistério, uma vez que a garantia da existência humana depende, em primeira instância, do acesso aos bens necessários à satisfação das necessidades históricas, o que depende essencialmente de um salário compatível.”

Essa afirmação indica a necessidade de estudos que contemplem a diversidade de planos de carreira nas redes estaduais e municipais, para verificar de que maneira estão organizados, apontando diferenças e os inúmeros desafios para a garantia de condições necessárias para a atratividade na carreira docente.

Grande parte das investigações sobre a valorização docente na Educação Básica contempla os estados e capitais, o que oferece um conjunto de dados e análises sobre as diferenças de carreira no país; no entanto, consideramos importante contribuir para esse debate a partir de investigação da carreira docente das redes municipais.

As investigações sobre valorização docente podem versar sobre os três elementos essenciais (remuneração, condições de trabalho e formação continuada) e, no caso específico dessa pesquisa, tratamos do elemento “vencimento” dos professores das redes municipais de 35 municípios das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná, a partir da caracterização dos planos de carreira, tendo como base os documentos disponíveis nas páginas institucionais. Para uma melhor compreensão da conceituação referente à valorização docente, destacamos a diferenciação de alguns termos, a partir da contribuição de Camargo et al. (2009, p. 342, grifo nosso):

O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário” – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o termo “vencimento” é definido legalmente (Lei n. 8.112, de 11/12/1990, art. 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição

1 A autoria foi omitida para não ocorrer a quebra de anonimato.

semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida isonomia. O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração.

O Art. 37 da Constituição Federal define cargo público, pautando-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como pela regra de acesso ao cargo público pela via do concurso, aliado à irredutibilidade de vencimentos e estabilidade funcional. A Lei nº 8.112, de 1990 (BRASIL, 1990), regulamenta o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Brasil, para o vínculo jurídico que liga os servidores públicos da administração direta (ministérios, órgãos e poderes) e da administração indireta (autarquias e fundações públicas federais) com a administração pública federal. Os servidores das esferas distrital, estaduais e municipais possuem um estatuto próprio que, pelo princípio da conformidade, é definido pelo ordenamento constitucional e se adequa à Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990).

Tratando-se de planos de carreira do magistério das redes municipais, os municípios possuem estatutos próprios para os servidores públicos elaborados à luz dos ordenamentos jurídicos previstos no Regime Jurídico dos Servidores Públicos, com base na Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Nessa legislação, é estabelecido o regime estatutário, que possui regras diferentes do regime celetista. Denomina-se “estatutário” porque os deveres e obrigações derivam de dispositivos do estatuto legal, ou seja, lei específica que regulamenta a relação entre as partes, possuindo natureza de direito administrativo.

Observadas essas questões referentes ao regime jurídico dos servidores públicos, é importante conceituar remuneração como aquela constituída pelos vencimentos do cargo, mais vantagens pecuniárias permanentes ou não, definidas em lei. No magistério, a legislação define as bases para a carreira e o piso salarial a ser aplicado nos estados e municípios. O público contemplado nessa legislação são os profissionais do magistério público, entendidos como:

Aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2008, Art. 2, inciso 2º).

As garantias constitucionais e demais legislações e atos normativos, fruto de lutas do movimento docente, nem sempre são implementadas. Masson (2016) realizou estudo sobre a valorização dos professores da educação básica nos estados e explica que o cumprimento da lei do piso é um tema controverso. A autora destaca

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 4167), conduzida pelos governadores de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina, e com apoio posterior dos estados de Roraima, São Paulo, Tocantins, Minas Gerais e Distrito Federal. Em que pese o fato de a Adin ter sido julgada improcedente, ainda há estados que não cumprem com a lei do piso, contribuindo para manter o quadro de desvalorização dos professores no Brasil. (MASSON, 2016, p. 157).

Sobre o cenário referente ao cumprimento do piso nos estados brasileiros, Masson (2016, p. 165) afirma que

Os dados indicam que das 27 (vinte e sete) unidades federativas, 16 (dezesseis) cumpriam integralmente, em 2014, a Lei do Piso nº 11.738, aprovada em 2008, representando somente 59% do total. Em relação ao estado que apresenta o melhor vencimento inicial (Mato Grosso do Sul) e o que possui o pior vencimento (Amapá) a diferença é de quase três vezes, ou seja, o menor vencimento corresponde a 34% do maior.

De acordo com os dados da pesquisa realizada nos estados, eles apresentam realidades distintas devido ao desenvolvimento econômico, social e educacional de cada região a que pertencem, o que interfere nas condições de trabalho e remuneração docente.

Neste artigo, dedicamo-nos a sistematizar os dados da pesquisa sobre os municípios das mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná. Esse estado conta com 399 municípios, uma população de 10.444.526 habitantes, numa área de 199.307,95 km², com IDHM de 0,749, que o faz ocupar a 5ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,824, no Distrito Federal, e o menor é 0,631, em Alagoas (ATLAS BRASIL, 2010). Em 2010, 87,18% da população de 6 a 17 anos do Paraná estava cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série. Em 2000, eram 87,63% e, em 1991, 80,60%. A renda per capita média foi de R\$ 890,89 em 2010 e a proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), foi de 6,46% em 2010. (IPARDES, 2016).

Segundo dados do IPARDES (2016), o estado conta com 5.128 estabelecimentos de ensino (Regular, Especial e EJA) sob responsabilidade das redes municipais. Foram 336.613 matrículas nas redes municipais do estado, e

687.572 matrículas no Ensino Fundamental. No que se refere às funções docentes nas Redes Municipais no ensino Regular, Especial e EJA, o estado conta com 61.464 docentes².

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa tratou de analisar a atratividade da carreira do magistério dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental das mesorregiões Sudeste e Centro Oriental do Paraná, nas quais estão inseridas as universidades envolvidas no estudo, a saber: Universidade Estadual de Ponta Grossa e a Universidade Estadual do Centro Oeste.

O desenvolvimento das investigações ocorreu com a participação de dois grupos de pesquisa, incluindo os pesquisadores e estudantes de graduação, mestrado e doutorado, tendo como fontes principais os planos de carreira e tabelas salariais de vencimentos iniciais e finais atualizadas dos municípios contemplados na pesquisa.

O levantamento dos planos de carreira e tabelas salariais atualizadas dos professores exigiu maior tempo de pesquisa e a contribuição dos estudantes e professores dos dois grupos de pesquisa envolvidos, uma vez que tivemos dificuldades para acessar a legislação dos municípios, em virtude da não publicização de informações nos sites das instituições.

Os dados referentes aos planos de carreira e às tabelas salariais apresentados neste trabalho foram obtidos dos sites das prefeituras e câmaras municipais, assim como do portal da transparência, dos editais de concursos e de contatos via e-mail e telefone com a seção de recursos humanos das prefeituras.

Para o trabalho estatístico em relação aos vencimentos, realizamos análise de variância (ANOVA), buscando verificar se existem diferenças estatisticamente significativas entre as médias de vencimentos para os diferentes níveis dos fatores Mesorregião, Nível de Formação e Tempo de Carreira (Inicial x Final), considerando a densidade populacional (habitante por km²) como covariável.

Também foram realizados os Testes de comparação de médias HSD de Tuckey e LSD de Fisher para identificar quais médias são diferentes entre si, como complemento para a análise de variância.

2 Corresponde ao total de docentes no ensino regular, educação especial e EJA em efetiva regência de classe na data de referência do censo escolar, na rede municipal. O total de docentes por município diverge do total de docentes do estado à medida que se aumentam as desagregações da informação, pois um docente pode trabalhar em dois municípios ou mais, e em duas dependências administrativas ou mais. (IPARDES, 2017).

DADOS E CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA

Segundo classificação do IPARDES, as duas mesorregiões possuem sete microrregiões e 35 municípios, relacionados na Tabela 1. A mesorregião Sudeste do Paraná é formada por 21 municípios e dividida em quatro microrregiões, enquanto a Região Centro-Oriental é formada por 14 municípios e dividida em três microrregiões. As principais características das duas mesorregiões são apresentadas na Tabela 1: área territorial (2017), população estimada (2016), IDHM (2010) e PIB Per Capita (2014), a partir de consulta à página do IPARDES (2016), dados disponíveis no link perfil avançado dos municípios.

Tabela 1 - Características das mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná

Mesorregião	Área territorial	População estimada	IDHM	PIB per capita
Sudeste	16.941.469	432.613	0,793	23.131
Centro-Oriental	11.937.564	339.787	0,749	26.541

Fonte: IPARDES, 2016, elaboração dos autores.

Nessa pesquisa, consideramos os dados contidos nas tabelas salariais sem adicionais, gratificações e complementações; essa escolha deveu-se à dificuldade de identificar com exatidão esses valores, pois demandaria um estudo a partir das folhas de pagamento dos professores, algo que poderemos realizar em pesquisa futura.

Os dados referentes aos vencimentos foram obtidos nos sites institucionais, contato telefônico ou e-mail com o setor de recursos humanos. Essa coleta de dados foi necessária, pois possibilitou trabalhar com os dados atualizados de 2016 e 2017. Não tivemos êxito na busca das tabelas dos municípios de Piraí do Sul e Jaguariaíva, da mesorregião Centro-Oriental e Ipiranga da mesorregião Sudeste.

Entendemos que o piso salarial não pode ser confundido com o vencimento, uma vez que este pode estar acima daquele, especialmente para os profissionais que possuem formação superior ao nível médio, exigido pela Lei nº 11.738. Esse mínimo, por vezes, como afirma Gil (2017), torna-se o teto.

Esse desvirtuamento se confirma na região desta pesquisa (ver Tabela 2), pois, dos 35 municípios contemplados nesta investigação, quatro municípios da mesorregião Sudeste não cumprem o mínimo estabelecido por lei; são

eles: Antônio Olinto, General Carneiro, Paula Freitas e Rebouças. Os demais apresentam vencimentos conforme estipulado pela lei do piso, com algumas variações.

Nesta pesquisa, analisamos a atratividade para ingresso e permanência na carreira docente, a partir de dados de vencimento inicial e final (Tabelas 2 e 3) por nível de formação nos 35 municípios da região de abrangência, bem como visou-se a identificar possíveis efeitos de fatores como PIB Per Capita, Densidade Populacional e IDHM sobre os vencimentos.

Tabela 2 - Vencimento inicial (R\$) dos professores das redes municipais das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná (20h) - 2017

Mesorregião	Município	Nível de formação				PIB Per Capita (ranking)	IDHM
		Médio	Superior	Lato Sensu	Stricto Sensu		
Sudoeste	Ipiranga***	--	1365,54	--	--	25838(17)	--
	General Carneiro* (**)	1001,16	1501,74	1652,22	--	19353(27)	0,652
	Paula Freitas*(**)	1008,38	1260,48	1512,58	--	40635(3)	0,717
	Antônio Olinto*(**)	1032,87	1032,87	1209,89	1330,89	20774(25)	0,656
	Rebouças *(**)	1057,89	1089,63	1121,37	--	19591(26)	0,672
	Mallet*	1067,82	1281,37	1537,66	1922,07	22661(20)	0,708
	Porto Vitória	1067,82	1507,32	1784,07	--	14372(34)	0,685
	União da Vitória*	1067,82	1599,06	1846,91	--	50035(2)	0,744
	Paulo Frontin*	1069,06	1603,59	1763,95	--	32848(9)	0,708
	Cruz Machado*	1071,67	1607,50	1821,30	--	17362(29)	0,664
	Prudentópolis*	1072,13	1447,37	1592,10	--	16732(31)	0,676
	São Mateus do Sul*	1075,30	1445,19	1661,97	1911,28	26085(15)	0,719
	São João do Triunfo*	1149,40	1551,69	2094,78	--	27177(14)	0,629
	Fernandes Pinheiro*	1150,31	1522,94	1667,97	--	22250(22)	0,645
	Bituruna	1228,25	1614,19	1775,65	--	17417(28)	0,667
	Rio Azul	1245,50	1370,05	1465,95	1539,24	27900(13)	0,687
	Teixeira Soares *	1270,00	1333,50	1397,00	--	22488(21)	0,671
	Irati*	1278,22	1539,93	1654,03	--	23688(19)	0,726
	Imbituva*	1318,48	1648,11	1714,02	1911,80	22082(23)	0,660
	Guamiranga	1358,99	1488,17	1590,11	--	21625(24)	0,669
	Ivaí*	--	1485,65	1659,21	1890,62	16293(32)	0,651
Centro-Oriental	Piraí do Sul(***)	--	--	--	--	25851(16)	--
	Palmeira*	1064,20	1330,25	1463,28	1755,93	30687(11)	0,711
	Arapoti*	1067,82	1388,17	1548,52	--	15618(33)	0,723
	Castro*	1067,82	1174,61	1281,39	1388,18	33293(8)	0,703
	Tibagi*	1067,82	1281,38	1409,52	--	31932(10)	0,664
	Ventania*	1067,82	1174,60	1350,41	--	34348(7)	0,650
	Ponta Grossa*	1095,25	1260,24	1323,27	1455,60	34670(6)	0,763
	Carambei	1149,40	1380,53	1466,52	1906,47	16763(30)	0,728
	Imbaú	1149,40	1298,82	1493,65	--	10824(35)	0,622
	Reserva	1149,40	1411,78	1552,96	2096,49	59105(1)	0,618
	Ortigueira	1149,66	1379,59	1586,52	--	28650(12)	0,609
	Telêmaco Borba	1260,01	1386,03	1489,97	1564,51	34907(5)	0,734
	Jaguariaíva***	1376,15	--	--	--	37401(4)	--
	Sengés	1436,75	1738,47	1768,25	--	23712(18)	0,663

Fontes: Sites das prefeituras, Portal da Transparência, editais de concursos, dados das seções de recursos humanos dos municípios, organizados pelos autores (2017). Valores em Reais.

Obs.: Dados 2015 *; Dados de 2016 **, Dados 2017 ***: Municípios que não cumprem o piso salarial. Para a verificação do cumprimento da Lei do Piso Salarial (2008), tomamos como referência valores disponibilizados no site do Ministério da Educação, para 40h, a saber: 2015: R\$ 1.917,78; 2016: R\$ 2.135,64; 2017: R\$ 2.298,80. ***: Municípios que não informaram dados.

No ranking em relação ao PIB per capita, os municípios que possuem os menores vencimentos ocupam a seguinte colocação (Tabela 4):

Tabela 3 - Ranking de PIB dos municípios das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná com menor vencimento inicial - 2017

Município	<i>Colocação PIB – Mesorregião Sudeste e Centro-Oriental</i>
Paula Freitas	3°
Antonio Olinto	25°
Rebouças	26°
General Carneiro	27°

Fonte: IPARDES, 2016, elaboração dos autores.

O município de Paula Freitas, no quadro dos 35 municípios das duas regiões, ocupa a terceira posição em relação ao PIB. Já General Carneiro, Antonio Olinto e Rebouças estão entre as últimas colocações. Buscamos não estabelecer comparações, pois entendemos que há muitas diferenças em relação à arrecadação de cada município, mas é possível observar que, mesmo com a Lei do Piso, numa mesma mesorregião existem diferenças no que se refere ao vencimento inicial.

Sobre os investimentos para a educação nesses municípios, no ano de 2015, segundo dados organizados pelo Datapedia (2015), temos os seguintes dados:

Tabela 4 - Investimentos na educação nas redes municipais das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná com menores vencimentos - 2017

Município	População	Investimento em Educação (R\$)
Antonio Olinto	7.582	4.645.540,00
Paula Freitas	5.808	4.787.800,00
Rebouças	14.926	9.020.260,00
General Carneiro	14.038	9.276.000,00

Fonte: Datapedia (2015); elaboração dos autores.

Antônio Olinto e Paula Freitas, dentre os municípios contemplados na pesquisa, ocupam as últimas colocações em relação aos investimentos na educação, mas as populações desses municípios também são menores.

Em relação aos quatro maiores vencimentos iniciais temos: Ivaí, Sengés³, Jaguariaíva e Guamiranga, no ranking em relação ao PIB per capita das duas regiões, esses *municípios* possuem os maiores vencimentos e ocupam as posições conforme a Tabela 6:

Tabela 5 - Ranking de PIB das redes municipais das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná com os quatro maiores vencimentos iniciais - 2017

Município	<i>Colocação PIB – Mesorregião Sudeste e Centro-Oriental</i>
Jaguariaíva	4°
Guamiranga	12°
Sengés	18°
Ivaí	32°

Fonte: IPARDES (2016), elaborada pelos autores.

Sobre a população e investimentos em educação no ano de 2015 (DATAPEDIA, 2015), nesses municípios com maiores vencimentos, temos os seguintes dados:

Tabela 6 - População e investimento em educação nas redes municipais das Regiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná com maiores vencimentos iniciais - 2017

Município	População	Investimento em Educação (R\$)
Ivaí	13.714	7.854.150,00
Sengés	19.373	11.129.300,00
Jaguariaíva	34.647	18.381.500,00
Guamiranga	8.552	5.695.880,00

Fonte: Datapedia (2015), elaborada pelos autores.

O município de Ivaí não ocupa as primeiras colocações em relação ao PIB Per Capita; no entanto, possui vencimento inicial entre os quatro maiores nas duas mesorregiões. Observando-se o Plano de Carreira de Ivaí, a exigência mínima de formação para ingresso na carreira é o nível superior, com licenciatura plena em Pedagogia ou licenciatura plena acrescida do nível médio, modalidade normal, embora o município possua ainda professores com nível médio

3 No caso de Sengés, tivemos acesso somente à tabela salarial, mas não à lei que estabelece o plano de carreira.

A análise dos maiores e dos menores vencimentos evidenciou que não há uma correspondência direta destes com o PIB per capita e o IDHM (Tabela 5, maior PIB para menor IDHM). Evidencia, também, a necessidade de fiscalização e possível complementação da união nas redes municipais que não cumprem o piso salarial⁴.

Segundo Azevedo (2017), 93 municípios do Paraná não seguem o piso salarial nacional para os professores previsto na Constituição Federal, de acordo com dados do Ministério Público de Contas do Paraná. Ainda, segundo notícia publicada no dia 19 de junho de 2017, no site Paraná Portal Notícias, “É papel do Ministério Público de Contas de cada estado incentivar que as administrações municipais busquem atingir as metas de ensino estipuladas pelo Ministério da Educação”.

De acordo com os dados levantados na pesquisa, predomina o nível médio, modalidade normal, como formação mínima para ingresso na carreira docente na Educação Infantil e anos iniciais da Educação Básica.

Sobre a oferta e demanda de pedagogos no estado do Paraná, no período de 2009 a 2013, Vaz e Masson (2017, p. 1) revelam “que há uma oferta maior de pedagogos em relação ao crescimento da demanda de tais profissionais no mercado de trabalho, ocasionando uma população excedente de professores. A conclusão é de que esta condição contribui para a desvalorização do valor de sua força de trabalho”.

Isso indica que muitos professores com nível superior, ao realizarem o concurso, cumprem o período de estágio probatório para, depois, enquadrarem-se no primeiro nível e/ou classe de formação superior.

Já existe jurisprudência em relação a isso no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul,⁵ “em que todos [os professores] passaram a ter inquestionável direito subjetivo a serem transferidos para o nível correspondente à titulação possuída na época, independentemente da existência de vaga, cuja existência

4 Quando os valores não são suficientes, os estados e municípios podem solicitar um complemento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Se, mesmo com o repasse do Fundeb, não for possível atingir o piso nacional obrigatório da categoria, previsto para chegar a 2.298,83 reais em 2017, o estado ou município pode solicitar a complementação do valor à União

5 Maiores informações sobre essa jurisprudência ver: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113600015/apelacao-e-reexame-necessario-reex-70052194933-rs>.

era presumível, nem de qualquer outro requisito atinente a estágio probatório ou interstício mínimo.” Isso também ocorreu em municípios do Rio Grande do Norte e Espírito Santo⁶.

É importante esclarecer a diferença entre estabilidade e efetividade, pois a primeira é a garantia constitucional de permanência no serviço público, outorgada à pessoa que foi nomeada em caráter efetivo, após ter ultrapassado o estágio probatório de três anos. A efetividade corresponde à situação de quem foi aprovado em concurso público, pressupondo uma situação de permanência na carreira. Sendo assim, todo profissional efetivo tem direito a receber um vencimento de acordo com a formação, embora não possa sair do primeiro nível do plano de carreira, até que finde o estágio probatório.

A seguir, tratamos dos dados sobre o vencimento final nas redes municipais analisadas, o qual corresponde ao último nível ou referência previsto na tabela salarial, sem vantagens pecuniárias, gratificações e outros adicionais. Para podermos ter um parâmetro de análise sobre a atratividade para a permanência na carreira, levantamos dados referentes aos vencimentos finais para os professores com nível médio, superior, pós-graduação lato sensu e stricto sensu. Observou-se, no estudo, que o tempo para se chegar ao vencimento final apresenta muitas variações, pois o docente pode ingressar com pós-graduação ou até mesmo se manter com nível médio durante toda a carreira.

Tabela 7 - Vencimento final (R\$) dos professores das redes municipais das Regiões Sudeste e Centro Oriental do Paraná (20h) - 2017

Município	Nível Médio	Nível Superior	Pós-graduação lato sensu	Mestrado e Doutorado
Ipiranga	---	---	---	---
Jaguariaíva	---	---	---	---
Piraí do sul	---	---	---	---
Antônio Olinto	1.096,49	1.151,30	1.674,78	1.842,23
Paula Freitas	1.323,09	1.653,86	1.984,63	---
Ventania	1.327,70	1.460,47	1.679,54	1.931,47
General Carneiro	1.345,47	2.018,20	2.220,40	---
São Mateus do Sul	1.418,83	1.906,89	2.192,97	2.521,92
Cruz Machado	1.440,23	2.160,35	2.376,37	---

6 Aracruz - Espírito Santo: <https://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17819489/remessa-ex-officio-6080042614-es-006080042614-tjes/decisao-monocratica-17819490>.

Rio Grande do Norte: <https://tj-rn.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5708253/apelacao-civel-ac-99180-rn-2008009918-0/inteiro-teor-11868723?ref=juris-tabs>.

Tabela 7 - Vencimento final (R\$) dos professores das redes municipais das Regiões Sudeste e Centro Oriental do Paraná (20h) - 2017

Município	Nível Médio	Nível Superior	Pós-graduação lato sensu	Mestrado e Doutorado
Ipiranga	---	---	---	---
Jaguariaíva	---	---	---	---
Pirai do sul	---	---	---	---
Antônio Olinto	1.096,49	1.151,30	1.674,78	1.842,23
Paula Freitas	1.323,09	1.653,86	1.984,63	---
Ventania	1.327,70	1.460,47	1.679,54	1.931,47
General Carneiro	1.345,47	2.018,20	2.220,40	---
São Mateus do Sul	1.418,83	1.906,89	2.192,97	2.521,92
Cruz Machado	1.440,23	2.160,35	2.376,37	---
Mallet	1.455,32	1.823,30	2.188,56	2.735,7
Fernandes Pinheiro	1.472,41	1.987,75	2.134,99	---
Arapoti	1.478,11	1.921,55	2.143,26	---
Prudentópolis	1.484,08	2.003,50	2.203,84	---
Tibagi	1.509,15	1.810,98	1.992,07	---
Rio Azul	1.548,62	1.703,48	1.822,73	1.913,87
Teixeira Soares	1.564,33	1.642,30	1.720,76	---
Telêmaco Borba	1.573,57	1.730,92	1.860,76	1.953,82
Irati	1.578,95	2131,62	2.289,58	---
Reserva	1.581,82	2.135,45	2.348,99	3.171,13
Rebouças	1.600,15	1.648,16	1.696,17	---
Porto Vitória	1.663,61	2.348,36	2.779,51	---
Imbituva	1.674,47	2.093,10	2.176,81	2.427,99
Carambeí	1.738,57	2.088,17	2.218,25	2.883,71
Ortigueira	1.738,96	2.086,75	2.399,76	---
Bituruna	1.803,70	2.370,55	2.607,62	---
Ivaí	1.847,22	2.093,10	2.176,81	2.427,99
União da Vitória	1.923,08	2.879,82	3.326,19	---
Paulo Frontin	1.930,84	2.896,26	3.185,89	---
Imbaú	1.965,79	2.221,34	2.554,54	---
Guamiranga	1.970,54	2.143,88	2.157,85	2.305,66
São João do Triunfo	1.979,00	---	---	---
Palmeira	2.053,91	2.567,38	2.824,12	3.388,94
Sengés	2.255,70	3.333,26	3.936,70	---
Ponta Grossa	2.655,35	3.055,34	3.208,90	3.528,90
Castro	2.680,20	2.948,24	3.126,26	3.484,30

Fonte: Tabelas salariais dos municípios; elaboração dos autores.

Os dados evidenciam que os maiores vencimentos para quem possui a formação em nível médio são das seguintes redes municipais: Castro, Ponta Grossa, Sengés e Palmeira. No entanto, vale destacar que na rede municipal de Ponta Grossa, segundo o Art. 13, da Lei nº 12.269, de 2015, cada nível é composto de trinta referências, com valores de vencimentos acrescidos de um por cento de uma referência para outra. Neste caso, no avanço horizontal, segundo art. 90 do Plano de Carreira de Ponta Grossa, observar-se-á o interstício de 2 anos, podendo-se avançar até duas referências mediante critérios mínimos de avaliação de desempenho. Mesmo considerando que é possível a progressão até duas referências, ainda assim o professor não terá possibilidade de chegar à última referência da tabela, uma vez que a sua provável aposentadoria acontece após 25 anos de trabalho para alcançar o último nível.

Os dados também indicam que somente 15 municípios têm planos que contemplam o nível e/ou classe com mestrado e doutorado; os demais finalizam na especialização *lato sensu*. Vale destacar, também, as dificuldades para os professores cursarem pós-graduação, muitas vezes sem afastamento e apoio financeiro.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estudo da atratividade da carreira de professores se justifica por se tratar de cargo público e sujeito a definições políticas, de disponibilidade de recursos, entre outras questões. Vencimentos médios (em reais) no início da carreira e no final das ascensões do professor são apresentados na Tabela 8 para as mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná. Como já destacamos, não conseguimos ter acesso às tabelas de Pirai do Sul, Jaguariaíva e Ipiranga, razão pela qual não foram apresentados, na tabela anterior, dados referentes ao vencimento final.

Tabela 8 - Vencimentos médios (R\$) por níveis de formação e ascensões para as Mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná -2017

Carreira	Mesorregião	Médio	Superior	Especialização	Mestrado e Doutorado
Inicial	Centro-Oriental	1.160,78	1.369,84	1.501,71	1.655,79
	Sudeste	1.205,05	1.520,85	1.702,63	1.768,21
Final	Centro-Oriental	1.916,83	2.312,06	2.554,15	2.819,96
	Sudeste	1.648,05	2.122,83	2.388,13	2.475,88

Fonte: Dados das tabelas salariais; elaboração dos autores.

Considerando que ocorrem para o início de carreira vencimentos médios ligeiramente superiores para a mesorregião Sudeste em relação à Centro-Oriental ocorrendo o contrário para o final de carreira, apresentamos na Tabela 9 os cálculos de percentuais das diferenças entre os vencimentos das mesorregiões.

Calculamos também os tempos em termos de percentual de carreira para a igualdade, ou seja, para a mesorregião Centro-Oriental apresentar vencimentos iguais aos da Sudeste. Por exemplo, para o nível médio a igualdade ocorre quando decorrido 18,94%, ou seja, com aproximadamente quatro anos e nove meses de uma carreira de 25 anos.

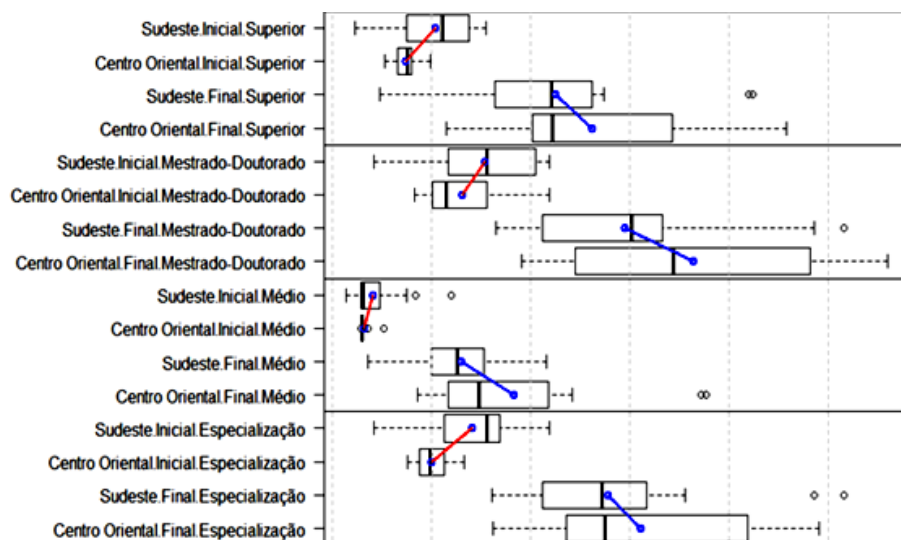
Tabela 9 - Diferenças Percentuais nos vencimentos médios iniciais e finais entre as Mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná e tempo para igualdade – 2017

Mesorregião com vencimento superior	Médio	Superior	Especialização	Mestrado e Doutorado	Média
Sudeste (Início de carreira)	3,81%	11,02%	13,38%	6,79%	8,75%
Centro-Oriental (Final de carreira)	16,31%	8,91%	6,95%	13,90%	11,52%
Tempo de carreira para igualdade	18,94%	55,29%	65,81%	32,82%	43,17%

Fonte: Dados das tabelas salariais; elaborada pelos autores.

O Gráfico 1 apresenta mais detalhadamente a dispersão de valores por município, que origina as médias e diferenças de vencimento entre as duas mesorregiões paranaenses pesquisadas.

Gráfico 1 – Médias⁷, medianas⁸ e intervalos de dispersão⁹ para Vencimentos entre os municípios das Mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná - 2017



Fonte: Tabelas salariais; elaboração dos autores.

A característica de alternância entre superioridade de vencimentos inicial para a mesorregião Sudeste e final para a mesorregião Centro-Oriental é destacada com segmentos de reta em vermelho e em azul, respectivamente, entre os valores médios de vencimentos em cada nível de formação e mesorregião. Tal característica deve indicar a significância da interação entre os fatores mesorregião e nível de formação na Análise de Variâncias (ANOVA).

Para os vencimentos iniciais ocorrem menores variações (dispersão) entre os municípios das duas mesorregiões; para vencimentos finais, as dispersões e diferenças são aparentemente maiores.

Para identificar se as médias de vencimentos entre os diferentes níveis dos fatores Mesorregião, Nível de Formação e Tempo de Carreira apresentam diferenças estatisticamente significativas, procedeu-se ao teste da ANOVA, considerando a covariável densidade populacional (habitante por km²) conforme a Tabela 10.

7 Pontos em Azul

8 Traço em negrito dentro das caixas

9 50% da dispersão dentro das caixas e 25% em cada bigode

Tabela 10 - ANOVA para Vencimentos por Fatores (Mesorregião, Nível de Formação e Tempo do Vencimento) e Covariável Densidade Populacional das Mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná - 2017

Fonte de Variação	G. L.	Soma de Quadrados	Quadrado Médio	F	Pr(>F)
Densidade Populacional	1	1,648E-06	1,648E-06	13,702	0,03%
Mesorregião	1	4,430E-08	4,430E-08	0,368	54,45%
Nível de Formação	3	3,244E-05	1,081E-05	89,874	0,00%
Tempo de Carreira	1	5,239E-05	5,239E-05	435,479	0,00%
Mesorregião: Tempo do Carreira	1	2,242E-06	2,242E-06	18,641	0,00%
Resíduos	248	2,983E-05	1,203E-07		

Dados transformados: Box-Cox(λ = -0,80808). Resíduos normais (Anderson Darling: P = 69%); Variâncias homogêneas (Fligner-Killeen: P = 16,2%).

O teste da Análise de Variância (ANOVA) indica que existem diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos vencimentos para os fatores Nível de Formação (valor p = 0,00%), fator Tempo de Carreira (Inicial x Final) (valor p = 0,00%), bem como para as interações entre fatores Mesorregião: Tempo de Carreira (valor- p = 0,00%) e para a covariável Densidade Populacional (valor- p = 0,03%).

A covariável PIB Per Capita, enquanto potencial indicador de maior disponibilidade de recursos, não apresentou efeito estatisticamente significativo sobre as médias de vencimentos; da mesma forma, a covariável IDHM, sendo ambas retiradas da análise.

O fator Mesorregião, mesmo sem efeito estatisticamente significativo sobre as médias de vencimentos, foi mantido na análise por apresentar interação estatisticamente significativa com o fator Nível de formação.

Embora, para o fator Mesorregião, as diferenças em vencimentos não tenham apresentado significância estatística (valor- p = 54,45%), isto pode ser resultado da alternância de valorizações entre os diferentes planos de carreira das duas mesorregiões.

O fator Tempo de Carreira apresenta valorização de vencimentos mais lenta ao longo do tempo para a mesorregião Sudeste, embora, nesta, os vencimentos iniciais médios sejam maiores, explicando a alternância verificada.

A significância da interação entre Mesorregião e Tempo de Carreira (Tabela 11, valor p = 0,00%) reflete a condição observada nas Tabelas 9 e 10, em que a Mesorregião Sudeste apresenta vencimentos superiores aos da Mesorregião

Centro-Oriental para o Tempo de Carreira Inicial, condição que se inverte para o Tempo de Carreira Final, com tempo médio para igualdade em torno de 43% da carreira.

O teste HSD de Tukey indica que as diferenças entre os vencimentos são estatisticamente significativas (valor- $p = 0,00\%$) entre todos os níveis do fator Nível de Formação, exceto entre o nível Especialização e Mestrado-Doutorado, com valor $p = 19,82\%$; isso relaciona-se ao fato de que poucos municípios têm em seus planos de carreira a previsão de remuneração adicional para a pós-graduação *Stricto Sensu*.

Para o fator Tempo de Carreira, o teste HSD de Tukey indicou, com valor $p = 0,00\%$, que a diferença entre as médias da variável vencimento é estatisticamente significativa entre os níveis Inicial e Final, como esperado e que espelha as diferenciações de vencimentos ao longo da carreira, correspondentes aos planos de carreira.

O Teste LSD de Fisher, com correção de Bonferroni para eventuais problemas com desbalanceamento (número diferente de observações por grupo), corrobora o teste de Tukey, apontando os mesmos resultados.

Embora os testes de Tukey e de Fisher tenham indicado que as diferenças entre vencimentos não sejam estatisticamente significativas para os níveis Especialização e Mestrado-Doutorado, essa indicação pode ser devida à maior dispersão de vencimentos pela não remuneração adicional por alguns municípios. Dessa forma, pode-se destacar o percentual adicional médio para Mestrado-Doutorado em relação à Especialização que é de 10,41%, na Mesorregião Centro-Oriental e de 3,67% na Mesorregião Sudeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que os estudos já realizados apontam uma disparidade nas carreiras docentes, tanto nas redes estaduais como nas municipais, buscamos identificar essas diferenças nos municípios contemplados na investigação, tendo como foco central a análise da atratividade no ingresso e permanência na carreira do magistério, a partir da verificação do vencimento inicial e final dos professores. Entre os vencimentos iniciais das duas regiões, as diferenças não aparentam ser significativas; no entanto, as diferenças entre os vencimentos ao final das ascensões são expressivas. A Região Sudeste apresenta maiores médias iniciais que a Centro-Oriental; todavia, ocorre o contrário para o final de ascensões.

Podemos afirmar que, no conjunto dos 35 planos de carreira analisados, ainda há muito que avançar em relação à valorização docente: são muitos os desafios e lutas por parte dos professores das redes municipais que, na nossa

concepção, estão em situação inferior aos professores das redes estaduais, que também enfrentam lutas constantes pela manutenção dos direitos, como é caso do Estado do Paraná.

No que se refere ao requisito ‘remuneração proporcional à formação com equiparação às demais profissões de formação equivalente’, ao se considerar o vencimento inicial com formação de nível superior nos 35 municípios, temos valores entre R\$ 1.032,87 (menor) a R\$ 1.738,47 (maior).

Segundo pesquisa publicada em junho de 2017, no site G1 notícias, “na rede municipal, onde atua metade dos professores, a média de remuneração é de 4,3 salários mínimos.” (MORENO, 2017, s/p). No caso do estado do Paraná, o salário mínimo, em 2017, foi de R\$ 1.223,20. Nesse sentido, por meio da pesquisa realizada, identificamos que o maior vencimento inicial das duas regiões de um professor da rede municipal com nível superior para 20 horas de trabalho, é de R\$ 1.738,47, o que equivale a menos de 1,5 do salário mínimo do Paraná. Se considerarmos 40 horas, teremos um valor de R\$ 3.476,94, ou seja, três salários, resultado diferente da média nacional de 4,3 salários, conforme apontado anteriormente. O menor vencimento nos 35 municípios é R\$ 2.065,74 para 40 horas, para professor com nível superior, o que não corresponde a dois salários mínimos do Paraná.

Após a conclusão da pesquisa, buscaremos mobilizar os sindicatos dos professores dos 35 municípios para que tenham acesso aos dados e possam instrumentalizar e qualificar as lutas dos docentes em defesa da valorização.

Além disso, observamos a necessidade de continuar a pesquisa a partir dos elementos identificados nesta investigação que poderão compor outras problemáticas para pesquisas futuras vinculadas aos dois grupos de pesquisa (PPGE/UNICENTRO e PPGE/UPEG).

REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso junho de 2017.

AZEVEDO, Francielly. 93 municípios do Paraná não seguem o piso salarial nacional para os professores. **Paraná Portal de Notícias**. 19 de junho de 2017. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/cidades/93-municipios-do-parana-nao-seguem-o-piso-salarial-nacional-para-os-professores/>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do Inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

BRASIL. Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília: Senado Federal, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acesso em: maio 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado>. Acesso em: 7 dez. 2015

CAMARGO, R.B. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** RBP AE. v. 25, n. 2, p. 341-363, mai. /ago. 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/19501-70750-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/19501-70750-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2016.

DATAPEDIA. 2015. Disponível em: <https://www.datapedia.info/mapa>. Acesso em: junho de 2017.

GIL, Juca. Comunicação mesa redonda do **XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 26 a 28/04/2017, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) - João Pessoa-PB, Anais...

IPARDES. **Base de Dados do Estado**—BDEweb. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso: dia junho 2017.

IPARDES. **Perfil avançado dos municípios**. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=29. Acesso: setembro de 2016.

MASSON, G. A valorização dos professores e a educação básica nos estados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 157-174, jan. /jun. 2016. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MORENO, A.C. **99% dos professores brasileiros ganham em média menos de R\$ 3,5 mil, diz estudo.** 22/06/2017 G1. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/99-dos-professores-brasileiros-ganham-menos-de-r-35-mil-diz-estudo.ghml>. Disponível em: Acesso: julho de 2017.

PONTA GROSSA. Lei nº 12.269/2015. **Plano de Empregos, Carreira e remuneração do Magistério Público Municipal de Ponta Grossa (PR).** Ponta Grossa: Câmara Municipal de Ponta Grossa, 2015.

VAZ, M. R. T; MASSON, G. A (des) valorização profissional docente: implicações da oferta e demanda de pedagogos no Paraná (2009-2013). **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 12, n. 1, p. 223-243, jan. /abr. 2017 Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/9503/0>>. Acesso em: 2 maio 2017.

MICHELLE FERNANDES LIMA é professora da Universidade Estadual do Centro Oeste: Campus Irati (PR), nas disciplinas de Metodologia da Pesquisa em Ciências da Educação e Políticas Educacionais. Professora do Programa de Pós Graduação em Educação. Mestre em fundamentos da educação pela Universidade Estadual de Maringá. Doutora em educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação da UFPR. Pós Doutorado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (PPGE/UEPG). Professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual do Centro Oeste. Líder do grupo de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação (UNICENTRO/IRATI-PR), Pesquiso nas linhas: Formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais (Ed. Básica e Superior); Pesquisa em Políticas Educacionais; Política educacional em Gramsci; História da política educacional (educação superior). E-mail: mfernandeslima@yahoo.com.br

GISELE MASSON é doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Licenciada em Pedagogia pela mesma universidade (1996). É professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Coordena o Grupo de Pesquisa Capital, Trabalho, Estado, Educação e Políticas Educacionais. Atuou como vice-coordenadora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa no período de 2012 a 2014. Fez parte da diretoria do Sindicato dos Docentes da Universidade Estadual de Ponta Grossa (SINDUEPG-ANDES) no período de 2010 a 2012 e de 2014 a 2016 . É membro da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e do Conselho Acadêmico da Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE). Integra a Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação (REDE ASTE). E-mail: gimasson@uol.com.br

ARTUR LOURIVAL DA FONSECA MACHADO possui graduação em Matemática pela Fundação Faculdade Estadual de Filosofia Ciências e Letras de Guarapuava (1988), mestrado em Métodos Numéricos em Engenharia pela Universidade Federal do Paraná (2001) e doutorado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná (2009). Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Tem experiência na área de Matemática, com ênfase em Pesquisa Operacional, atuando principalmente com os seguintes temas: Pesquisa Operacional, Matemática Aplicada, Dendrometria, Ensino Superior e Estatística. E-mail: arturlfm@gmail.com

Recebido em março de 2018

Aprovado em novembro de 2018

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/revistarbpae.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.



rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.3 • p. 677 - 891 • set./dez. 2018



sumário / contents / contenido

EDITORIAL

- Lúcia Maria de Assis
Daniela da Costa Britto Pereira Lima
- O campo das políticas educacionais brasileiras em
compasso de espera: o que virá?

ARTIGOS

- Thamara Caroline Strelec
Valeriano Mendes Ferreira Costa
Raquel Gallego Calderon
- Consórcio de educação de Barcelona: evidências de
gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos
- Julian Silveira Diogo de Ávila Fontoura
Berenice Corsetti
- A qualidade da educação superior em contexto emergente:
uma aproximação na perspectiva da produção acadêmica recente (2007 – 2017)
- Alexandre Simão Freitas
- Artes de governo, anarqueologia e assinaturas na geração de
modelos analíticos no campo da Administração educacional
- Elton Luiz Nardi
Paula Fernanda Silveira Boiago
- Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do
ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015)
- Ana Paula Perlin
Gabriela Rossato
Francies Diego Motke
Clandia Maffini Gomes
Jordana Marques Kneipp
- Fatores motivacionais e contribuições das
mobilidades internacionais de estudantes de
uma instituição federal do Rio Grande do Sul
- Valdinei Marcolla
- O processo de implantação do PROEJA na cultura
escolar da educação profissional
- Cristina Fioreze
- Os tensionamentos no ensino sob o regime do capitalismo acadêmico
na nova economia: o caso das universidades comunitárias regionais
- Cristiane Aparecida da Silva
Fabrícia Silva da Rosa
Ernesto Fernando Rodrigues Vicente
Marciele Anzilago
- Política de Assistência Educacional e a Taxa de Sucesso da
Graduação das Universidades Públicas Federais
- Michelle Fernandes Lima
Gisele Masson
Artur Lourival da Fonseca Machado
- Vencimentos dos professores das redes municipais das
mesorregiões Sudeste e Centro-Oriental do Paraná