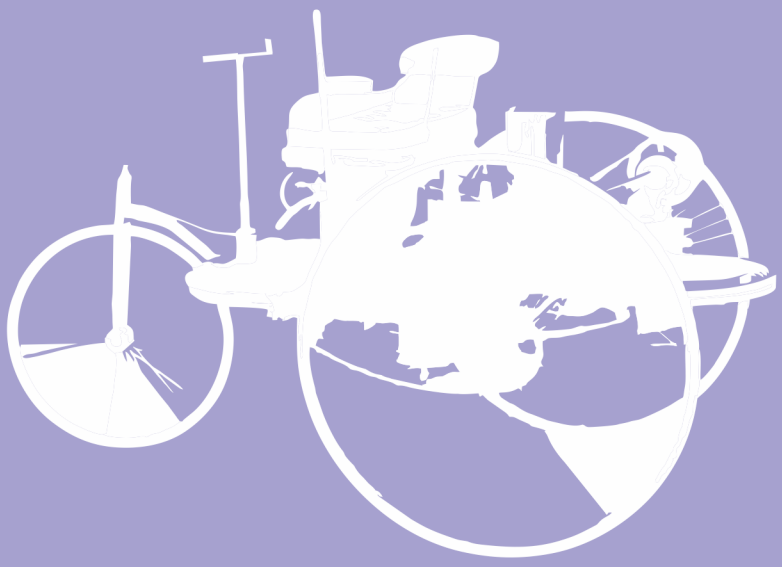
ISSN eletrônica 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.36 • n.1 • p. 001 - 386 • janeiro/abril 2020



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

revista brasileira de política
e administração da educação

rbpae REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Editor
Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - Unilasalle-RJ

Editora Associada
Sabrina Moehlecke - UFRJ

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)
Daniela da Costa Britto Pereira Lima (UFG)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inés 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)
Lúcia Maria de Assis (UFG)
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
Juliana Rodrigues de Oliveira Souza (UFF)
Renata Souza Araújo (UFF)

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.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - RBPAE

http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/user
http://www.anpae.org.br/rbpae
E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Indexação
BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DOAJ - Directory of Open Access Journals
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Maharashtra, India)
Edubase (SBU/UNICAMP)
LATINDEX - Sistema Regional de Información em Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Portal de Periódicos da Capes/MEC
Scielo Educ@ - Fundação Carlos Chagas-FCC, São Paulo/Brasil
Science Library Index - Meadow Springs, Mandurah State, Austrália
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc do ano
A lista de pareceristas é publicada no último número de cada ano

Serviços Editoriais
Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Juliana Souza e Renata Araújo
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro, Simone Garrido Esteves Cabral, Mirna Juliana Santos Fonseca e Aline Javarini
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICACÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editor: Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel; Editora Associada: Sabrina Moehlecke – Goiânia: ANPAE, 2020 - V.36, n.1 (jan./abr. 2020).

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 MOCARZEL, Marcelo Siqueira Maia Vinagre. III. MOEHLECKE, Sabrina.

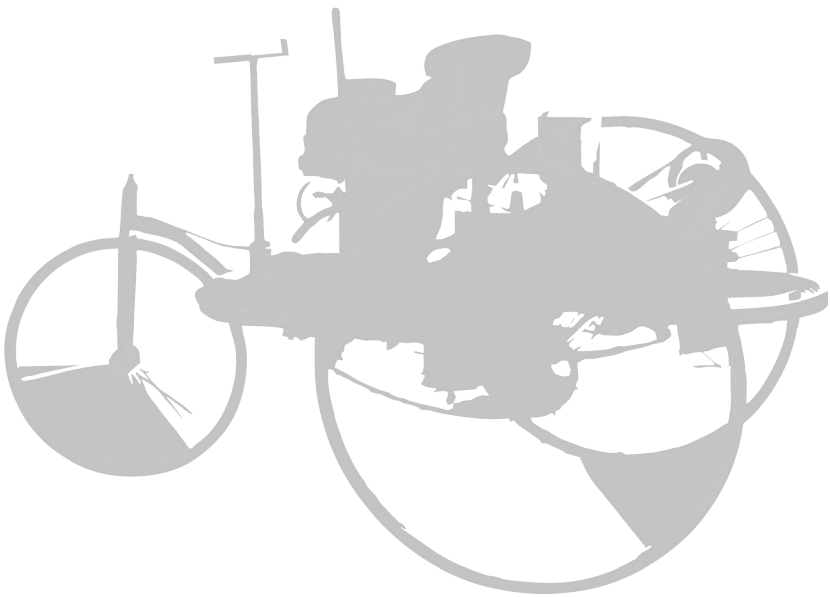
CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.36 • n.1 • p. 001 - 386 • jan./abr. 2020



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

anpae

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.

DIRETORIA

Presidente
Romualdo Luiz Portela de Oliveira
Vice-Presidentes
Jorge Nassim Vieira Najjar
Andréia Ferreira da Silva
Carina Elisabeth Maciel
Elton Luiz Nardi
Ney Cristina Monteiro de Oliveira
Diretora Executiva
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa
Diretor Secretário
Pedro Ganzeli
Diretora de Projetos Especiais
Adriana Aparecida Dragone Silveira
Diretora de Publicações
Emília Peixoto Vieira
Diretora de Pesquisa
Dalva Gutierres
Diretor de Intercâmbio Institucional
Luiz Fernandes Dourado
Diretora de Cooperação Internacional
Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Formação e Desenvolvimento
Maria Vieira da Silva
Diretora Financeira
Maria Angélica Pedra Minhoto
Editores
Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel
Sabrina Moehlecke
Conselho Fiscal
Maria Couto Cunha
Erasto Fortes Mendonça
Cleiton de Oliveira

SEÇÃO DE ESTADO - DIRETORES E VICE-DIRETORES / COORDENADORES E VICE-COORDENADORES DE ESTADO

Acre
Coordenador: Mark Clark Assem de Carvalho
Vice-Coordenador: Pelegrino Santos Verçosa
Alagoas
Diretor: Javan Sami Araújo Dos Santos
Vice-Coordenador: Salatiel Braga Trajano Júnior
Amapá
Coordenador: André Rodrigues Guimarães
Vice-coordenadora: Antônia Costa Andrade
Amazonas
Coordenador: Angela Maria Goncalves De Oliveira
Vice-Coordenador: Neylanne Aracelli De Almeida Pimenta
Bahia
Diretora: Gabriela de Sousa Rêgo Pimentel
Vice-diretora: Christiane Andrade Regis Tavares
Ceará
Coordenador: Jeannette Filomeno Pouchain Ramos
Vice-Coordenador: Virna Carmo Camarão
Distrito Federal
Diretora: Natália de Souza Duarte
Vice-diretora: Adriana Almeida Sales de Melo
Espírito Santo
Diretor: Itamar Mendes da Silva
Vice-diretora: Rosenery Pimentel do Nascimento
Goiás
Diretora: Romilson Martins Siqueira
Vice-diretora: Marcilene Pelegrine Gomes
Maranhão
Coordenador: Francisca Das Chagas Silva Lima
Vice-Coordenador: Gisele Ferreira Amaral De Miranda Azevedo
Mato Grosso
Diretora: Marilda de Oliveira Costa
Vice-diretora: Nádia Cuiabano Kunze
Mato Grosso do Sul
Diretora: Nadia Bigarella
Vice-Diretora: Vilma Miranda de Brito
Minas Gerais
Diretora: Maria Simone Ferraz Pereira
Vice-diretor: Marcelo Soares Pereira da Silva
Pará
Diretora: Dinair Leal da Hora
Vice-diretora: Fabrício Aarão Freire Carvalho
Paraíba
Diretor: Wilson Honorato Aragão
Vice-diretora: Ângela Cristina Alves Albino
Paraná
Diretora: Simone de Fátima Flach
Vice-diretora: Michelle Fernandes Lima
Pernambuco
Diretor: Ana Lúcia Borba de Arruda
Vice-diretor: Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches
Piauí
Coordenador: Antônio Ferreira de Sousa Sobrinho
Vice-Coordenador: Luís Carlos Sales
Rio de Janeiro
Diretor: Daniela Patti do Amaral
Vice-diretora: Janaína Specht da Silva Menezes
Rio Grande do Norte
Diretora: Rute Regis de Oliveira da Silva
Vice-diretora: Luciane Terra dos Santos Garcia
Rio Grande do Sul
Diretor: Juca Pirama Camargo Gil
Vice-diretora: Elena Maria Billig Mello
Rondônia
Coordenador: Antônio Carlos Maciel
Vice-Coordenador: Cláudia Justus Tôrres Pereira
Santa Catarina
Diretora: Marilda Pasqual Schneider
Vice-diretor: Marcos Edgar Bassi
São Paulo
Diretora: Teise de Oliveira Guaranha Garcia
Vice-diretora: Celso Luiz Aparecido Conti
Tocantins
Diretora: Rosilene Lagares
Vice-diretora: Mônica Aparecida da Rocha

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

Gestão democrática do ensino público: as regras do jogo no campo educacional **9**
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER, SIMONE FLACH, MARCELO MOCARZEL E SABRINA MOEHLECKE

DOSSIÊ

Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal **17**
Disputas pelo direito à educação e educação pública na América Latina: políticas, instituições e sujeitos na governabilidade neoliberal
Disputes over the right to education and public education in Latin America: policies, institutions and subjects in neoliberal governmentality
MARÍA ELENA MARTÍNEZ E VIVIANA ISABEL SEOANE

Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação no Maranhão **37**
Democratizacion of public teaching management in municipal education systems in Maranhão
Democratización de la gestión de la enseñanza pública en sistemas municipales de educación en el Maranhão
CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE E MARIA JOSÉ PIRES BARROS CARDOZO

Gestão democrática do ensino público em municípios piauienses: princípios, espaços e mecanismos de participação **56**
Democratic manegement of public education in Piauí municipalites: principles, spaces and mechanisms of participation
Gestión democrática de la enseñanza pública en municipios de Piauí: principios, espacios y mecanismos de participación
RAIMUNDA MARIA DA CUNHA RIBEIRO

Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná **75**
Democracy and democratic management in municipal education systems: the reality of the state of Paraná
Democracia y gestión democrática en los sistemas de educación municipal: la realidad del estado de Paraná
SIMONE DE FÁTIMA FLACH

Gestão da educação em sistemas municipais de ensino no Tocantins: tensionamento entre princípio e método democráticos **94**
Management of education in municipal systems of teaching in Tocantins: tensioning between democratic principle and method
Gestión de la educación en sistemas municipales de enseñanza en Tocantins: tensionamiento entre principio y método democráticos
ROSILENE LAGARES, KATIA CRISTINA FERREIRA CUSTÓDIO BRITO E MEIRE LÚCIA ANDRADE DA SILVA

A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos **111**
The notion of democratic management and its local appropriation: a study on the legislation of municipalities of RS
La noción de gestión democrática y su apropiación local: un estudio sobre la legislación de los municipios gaúchos
ROSIMAR SERENA SIQUEIRA ESQUINSANI, JARBAS DAMETTO E MUNIR JOSÉ LAUER

Desafios da gestão na escola pública paulista: a percepção do diretor ingressante **130**
School management challenges in the São Paulo public school: the ingressing school principal perception
Desafíos de la gestión en la escuela pública paulista: la percepción del director ingresante
LÚCIO LEITE DE MELO E NONATO ASSIS DE MIRANDA

Princípios e mecanismos de participação e decisão em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: uma leitura dos artefatos institucionais de democratização da gestão educacional **153**
Principles and mechanisms of participation and decision in the municipal education systems of Santa Catarina: a reading of the institutional artefacts of democratization of educational management
Principios y mecanismos de participación y decisión en los sistemas de educación municipal de Santa Catarina: una lectura de los artefactos institucionales de democratización de la gestión educativa
ELTON LUIZ NARDI, MARILDA PASQUAL SCHNEIDER, ALINE BETTIOLO DOS SANTOS E DURLEI MARIA BERNARDON REBELATTO

Gestão democrática do ensino público em Rio das Ostras (RJ): avanços e retrocessos **177**
Democratic management of public education in Rio das Ostras (RJ): advances and setbacks
Gestión democrática de la educación pública en Rio das Ostras (RJ): avances y retrocesos
ALZIRA BATALHA ALCÂNTARA E MARCIA LISBOA PFEIL

Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h): trayectorias y experticias dedicadas a transformar la universidad argentina de mediados del siglo XX **197**
Risieri Frondizi e Alberto Taquini (h): trajetórias e conhecimentos dedicados a transformar a universidade argentina de meados do século XX
Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h): trajectories and dedicated expertise to transform the Argentine University in the middle of 20th century
DANIELA MERCEDES WAGNER E MARIA ROSA CARBONARI

ARTIGOS

Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras **216**
Education and participation: na investigation of brazilian theoretical perspectives
Educación y participación: uma investigación de las perspectivas teóricas brasileñas
TAUÃ CARVALHO DE ASSIS E MARIA DA GLÓRIA GOHN

Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil **241**
Trends of precariousness in private higher education in Brazil
Tendencias de precariedad en la educación superior privada en Brasil
CARLOS EDUARDO BIELSCHOWSKY

Gestão democrática da educação, participação política e eleição de diretores: uma análise a partir da experiência das ocupações de escolas no Rio de Janeiro **272**
Democratic management of education, political participation and election of principals: analyzing the experience of school occupations in Rio de Janeiro
Gestión democrática de la educación, participación política y elección de directores: una análisis desde la experiência de las ocupaciones escolares en Rio de Janeiro
RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA, VIRGÍNIA CECÍLIA DA ROCHA LOUZADA E PAULO DAVID DE JESUS TOSTES DOS SANTOS

Uma perspectiva sistêmico-discursiva sobre a mercantilização e a estratégia de gestão do ensino superior **293**
A systemic-discursive perspective on commodification and higher education management strategy
Una perspectiva discursiva sistémica sobre la mercantilización y la estrategia de gestión de la educación superior
VICTOR LAUS-GOMES E RENATA ANDREONI

Reuni e seus impactos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES): uma análise da admissão de docentes de 2007 a 2017 **310**
Reuni and its impacts on Federal Institutions of Higher Education (IFES): an analysis of professor's admissions from 2007 to 2017
Reuni y sus impactos en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES): una análisis de la admisión de profesores de 2007 a 2017
ROBERTO DE SOUZA SALLES, EDUARDO FAERSTEIN, MARIO ROBERTO DAL POZ E PABLO SILVA MACHADO BISPO DOS SANTOS

Políticas públicas na educação ambiental e as mudanças climáticas **336**
Public policies in environmental education and climate change
Políticas públicas en educación ambiental y cambio climático
CRISTIANE GULARTE QUINTANA E DIONE IARA SILVEIRA KITZMANN

SEÇÃO ESPECIAL

PROEDES - Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade: origens e desenvolvimento **357**
PROEDES - Program of Studies and Documentation Education and Society: origins and development
PROEDES - Programa de Estudios y Documentación Educación y Sociedad: orígenes y desarrollo
MARIA DE LOURDES DE ALBUQUERQUE FÁVERO

EDITORIAL

Gestão democrática do ensino público: as regras do jogo no campo educacional

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
SIMONE FLACH
MARCELO MOCARZEL
SABRINA MOEHLECKE

> [...] não basta que o Estado abrigue uma Assembléia *(sic)*, onde se reúnam todos os membros da classe exploradora ou os seus delegados para que haja democracia. Se tal Assembléia *(sic)* não for capaz de intervir efetivamente no processo decisório, e se estiver reduzida ao desempenho de um papel decorativo, a forma assumida pelo Estado não é a democrática. (SAES, 1987, p. 23)

No atual estágio do capitalismo, os processos democráticos, vinculados a diferentes perspectivas teóricas, encontram-se sob risco em todo o mundo. Não é sem sentido que a garantia de participação das massas nas decisões políticas se torna algo a ser perseguido e se transforma em pressuposto de enfrentamento às práticas autoritárias e conservadoras que insistem em se alastrar nos encaminhamentos políticos de diversos países. Mesmo os de longa tradição democrática enfrentam um avanço conservador que furta conquistas históricas sob a insígnia de proteção de seu povo e de seus valores considerados universais.

O Brasil, enquanto país de origem oligárquica e escravocrata, também se insere nesse contexto, principalmente em razão de que foi marcado por práticas ditatoriais em diferentes momentos de sua história. Tais práticas restringiram a vivência ampla da democracia pelo povo brasileiro, a qual, mesmo no século XXI, ainda limita a participação popular nos processos decisórios em diversas áreas.

Em que pese tais heranças sociais, culturais e políticas marcarem a compreensão sobre participação e democracia, a reabertura política ocorrida em meados dos anos de 1980 pode ser considerada como um grande marco para a retomada democrática no país e, consequentemente, para o entendimento acerca de como a população detém o poder sobre as discussões e decisões a respeito dos caminhos escolhidos para o desenvolvimento nacional nos mais variados setores. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o amplo poder do povo nos rumos do país, reafirmando a democracia como eixo fundamental para a organização político-administrativa do país quando declarou que "todo poder emana do povo" (BRASIL, 1988). Esse pequeno trecho constitucional pode ser compreendido como resultado de inúmeras lutas históricas em defesa

de oportunidade política para além do exercício do voto, na qual a vontade dos cidadãos é considerada para a definição de políticas públicas sociais, dentre as quais se insere a educação, visto que "é na esfera jurídico-política, ou seja, na esfera pública, que se dá a cidadania" (TONET, 1997, p. 87). Na esteira desse pensamento é possível afirmar que a cidadania existe vinculada ao exercício democrático ou, de outra forma, o processo democrático contribui para a formação do cidadão, mesmo que sob os limites do capitalismo e, por isso mesmo, os processos democráticos precisam ser perseguidos e valorizados, pois sem eles a cidadania resta truncada.

No campo da educação, o exercício democrático, enquanto prática e vivência formativa ampla, se expressa no princípio da gestão democrática do ensino público, tal qual denominado tanto no texto constitucional quanto em textos infraconstitucionais. Considerado inédito na história constitucional brasileira, o princípio da gestão democrática do ensino público foi introduzido na Constituição de 1988 influenciado, em boa medida, pelo movimento em defesa da democratização do país ocorrido concomitante à fase de esgotamento do regime militar.

De modo contraditório, no entanto, as reformas políticas e econômicas do final da década de 1980 e início dos anos de 1990 situaram-se tanto no contexto do movimento pela redemocratização política do país como de liberação e crescente privatização de serviços, inclusive da educação. As reformas educacionais também evidenciaram que o entendimento sobre gestão democrática não é unívoco, mas expressa diferentes posturas epistemológicas e ideologias. Portanto, ao ser entendido de diferentes formas, o princípio de gestão democrática do ensino pode abarcar diferentes práticas, as quais são validadas por diferentes perspectivas teóricas.

A partir dessa breve reflexão, a discussão que se busca estabelecer no presente Dossiê diz respeito à necessidade de se indagar sobre políticas e práticas de gestão democrática da educação básica tanto na América Latina quanto no Brasil. Todavia, o foco central das discussões está no princípio constitucional da gestão democrática do ensino público e sobre como tais políticas e práticas se inserem no processo de formação para a cidadania. Para tanto, o dossiê tem como foco principal o âmbito municipal, mas não excludente de outras práticas, e mira nas condições político-institucionais formalizadas em nível local a fim de responder à incumbência do município em traçar normas e patrocinar a democratização da gestão do ensino público na educação básica.

Para iniciar o debate, no texto intitulado *Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal*, Maria Helena Martínez e Vivana Isabel Seoane

oferecem ao leitor reflexões sobre as democracias latino-americanas e como estas interferem nos processos de governabilidade inseridos em contexto neoliberal. O texto indica que as novas formas de mercantilização e privatização da educação pública e os novos modelos de gestão escolar contribuem para a reestruturação das relações de trabalho no sistema educativo.

Em seguida, o texto de Carlos André Sousa Dublante e Maria José Pires Barros Cardozo, *Democratização da gestão do ensino público em Sistemas Municipais de Educação no Maranhão*, apresenta a realidade maranhense enfocando os princípios da participação e da autonomia em Sistemas Municipais de Ensino daquele estado e como, a partir das previsões legais, algumas fragilidades locais se destacam.

Em seu artigo *Gestão Democrática do Ensino Público em municípios piauienses: princípios, espaços e mecanismos de participação*, Raimunda Maria da Cunha Ribeiro destaca que, a tanto a instituição de Sistemas Municipais de Ensino por meio legal, quanto a materialização da gestão democrática em municípios do Piauí, se encontram em processo.

Em *Democracia e Gestão Democrática em Sistemas Municipais de Ensino: a realidade do estado do Paraná*, Simone de Fátima Flach procura desvelar, a partir da análise dos fundamentos da democracia e sua relação com gestão democrática, a presencialidade do princípio constitucional nas políticas educacionais, indicando possibilidades e limites para sua efetivação em âmbito municipal.

Rosilene Lagares, Katia Cristina Ferreira Custódio Brito e Meire Lúcia Andrade da Silva realizam, no artigo *Gestão da Educação em Sistemas*, um debate a partir do exame do quadro normativo e de condições político-institucionais de gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado de Tocantins. Em seu estudo, as autoras destacam a presença de princípios/espaços/mecanismos essenciais à gestão democrática nos sistemas. Evenciam, contudo, o tensionamento entre o princípio e o método democráticos nos sistemas analisados.

No texto intitulado *A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos*, Rosimar Serena Siqueira Esquinsani e Jarbas Dametto analisam os Planos Municipais de Educação de municípios rio-grandenses tendo como foco o desempenho, a eleição de diretores, e a instituição e manutenção de colegiados como indicadores de gestão democrática nas legislações municipais. No entanto, evidenciam a polissemia do termo democracia e algumas imprecisões da legislação tanto nacional quanto local.

Em *Desafios da gestão na escola pública paulista: a percepção do diretor ingressante*, Lúcio Leite de Melo e Nonato Assis de Miranda exploram, por meio entrevistas com diretores de oito escolas públicas do estado de São Paulo, os desafios do primeiro ano do cargo de Diretor de Escola. Como resultados, destacam que há desafios pessoais, formativos e psicológicos que se fazem presentes a partir,

principalmente, das questões burocráticas atribuídas aos gestores no exercício da função. Dadas essas atribuições, concluem que o diretor, muitas vezes, coloca os aspectos e demandas de natureza administrativa em primeiro plano, em detrimento do projeto pedagógico da escola.

O artigo *Princípios e mecanismos de participação e decisão em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: uma leitura dos artefatos institucionais de democratização da gestão educacional*, de autoria de Elton Luiz Nardi, Marilda Pasqual Schneider, Aline Bettiolo dos Santos e Durlei Maria Bernardon Rebelatto toma por referência resultados do subprojeto de uma pesquisa em rede, obtidos por meio de exame documental e de questionários tendo em vista destacar especificidades que caracterizam os sistemas municipais de ensino do referido estado e que demarcam contrastes em termos de participação e decisão. Os resultados do estudo realizado pelos autores apontam para a coexistência entre indícios de avanços e refreamentos à participação e decisão no âmbito dos municípios catarinenses.

Tendo como pano de fundo a mesma pesquisa em rede, Maria Lisboa Pfeil e Alzira Batalha Alcântara desenvolvem um estudo sobre as bases normativas institucionais da gestão democrática em Rio das Ostras, município que integra as baixadas litorâneas do estado do Rio de Janeiro. Sob o título *Gestão democrática do ensino público em Rio das Ostras (RJ): avanços e retrocessos*, o artigo destaca o fato de que, mesmo estando prevista na Lei Orgânica do município a participação e a eleição de diretor como pontos centrais. Esse fato leva as autoras a concluir que, em Rio das Ostras, houve um enfraquecimento da gestão democrática, sobretudo nos mecanismos que promovem a participação.

Para concluir este Dossiê, as autoras Daniela Mercedes Wagner e Maria Rosa Carbonari destacam que, nos países latino-americanos, o processo de democratização, desde a educação básica até a superior, vem sofrendo refreamento. No artigo *Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h): trayectorias y experticias dedicadas a transformar la universidad argentina de mediados del siglo XX*, as autoras procuram enfatizar, contudo, esforços empreendidos na Argentina no sentido de mudar esta situação. Nesta direção, reconhecem os intelectuais Risieri Frondizi e Alberto Taquini (h) como sujeitos que, a partir de suas trajetórias pessoais, contribuíram para transformar a universidade argentina em meados do século XX.

O conjunto de textos que compõem este dossiê reflete, em certa medida, a amplitude do debate acadêmico-científico em torno de um tema atual e, ainda, emergente, bem como à possibilidade de qualificação desse debate considerando medidas concretas operadas em sistemas de ensino, seja no domínio das regras do jogo democrático, seja no domínio das práticas deste jogo.

OUTRAS TEMÁTICAS

Dentro deste número, há ainda artigos submetidos em fluxo contínuo à RBPAE, bem como uma pesquisa encomendada para a Seção Especial. Tais trabalhos enriquecem a edição, ampliando as fronteiras da divulgação científica e da reflexão acerca da gestão e das políticas educacionais.

Os autores Tauã Carvalho de Assis e Maria da Glória Gohn debatem a relação entre educação e participação a partir da análise de periódicos. O artigo *Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras* traz um consistente levantamento de três importantes periódicos da área, apontando as diferentes perspectivas teóricas sobre participação sociopolítica que podem ser encontradas nos trabalhos de pesquisa.

Em *Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil*, Carlos Eduardo Bielschowsky analisa, com base nos microdados do INEP, as consequências da concentração de matrículas no ensino superior em 10 grandes grupos privados, responsáveis por 48,1% das matrículas em 2018. Ao analisar as instituições a partir dos conceitos do Enade, evasão e outros critérios, traz um importante panorama sobre como a oligopolização pode interferir na qualidade da educação superior.

Rafael Bastos Costa de Oliveira, Virgínia Cecília da Rocha Louzada e Paulo David de Jesus Tostes dos Santos debatem as dimensão que a participação política dos estudantes têm na gestão da escola. Em *Gestão democrática da educação, participação política e eleição de diretores: uma análise a partir da experiência das ocupações de escolas no Rio de Janeiro*, os autores analisam a importância das ocupações ocorridas em 2016, no Rio de Janeiro, para as experiências dos estudantes e das comunidades escolares.

Ao analisar as escolhas discursivas do Grupo Estácio, Victor Laus-Gomes e Renata Andreoni realizam uma interpretação da postura da instituição de ensino dentro de uma perspectiva de mercantilização da educação superior. O artigo *Uma perspectiva sistêmico-discursiva sobre a mercantilização e a estratégia de gestão do ensino superior* traz uma importante análise das mudanças nas relações, agora mercantilizadas e com uma semântica própria vinculada à comunicação corporativa.

A pesquisa *REUNI e seus impactos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES): uma análise da admissão de docentes de 2007 a 2017* faz uma abordagem sobre os dados oficiais do censo da educação superior dos anos de duração do programa, traçando um paralelo com a literatura publicada sobre o tema. O estudo, de autoria de Roberto de Souza Salles, Eduardo Faernstein, Mario Roberto Dal Poz e Pablo Silva Machado Bispo dos Santos analisa instituições de todas as regiões do país, com vistas a correlacionar o indicador escolhido com o desenvolvimento das diretrizes do programa.

Cristiane Gularte Quintana e Dione Iara Silveira Kitzmann traçam um importante panorama das políticas de educação ambiental. O artigo *Políticas públicas na educação ambiental e as mudanças climáticas* se baseia em referências documentais, pelas quais são analisadas as interações entre seis políticas públicas ligadas a estes temas, abrangendo uma escala temporal de vinte anos.

Na Seção Especial, a pesquisa encomendada à pesquisadora Maria de Lourdes Fávero traz um relato sobre um dos mais profícuos grupos de pesquisa da educação brasileira. O artigo apresenta a experiência da construção coletiva do PROEDES, na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no período de 1987 a 2009. Em *O PROEDES - Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade: origens e desenvolvimento*, há uma rica reconstrução dos principais temas, estágios de pesquisa e componentes desse centro de memória e pesquisa da história e política educacional.

Convidamos leitores, autores e interessados a ler os textos deste volume, de modo a construirmos novas e outras possibilidades de intepretação e problematização sobre o tema da gestão democrática e de tantas outras questões atinentes à política e gestão da educação.

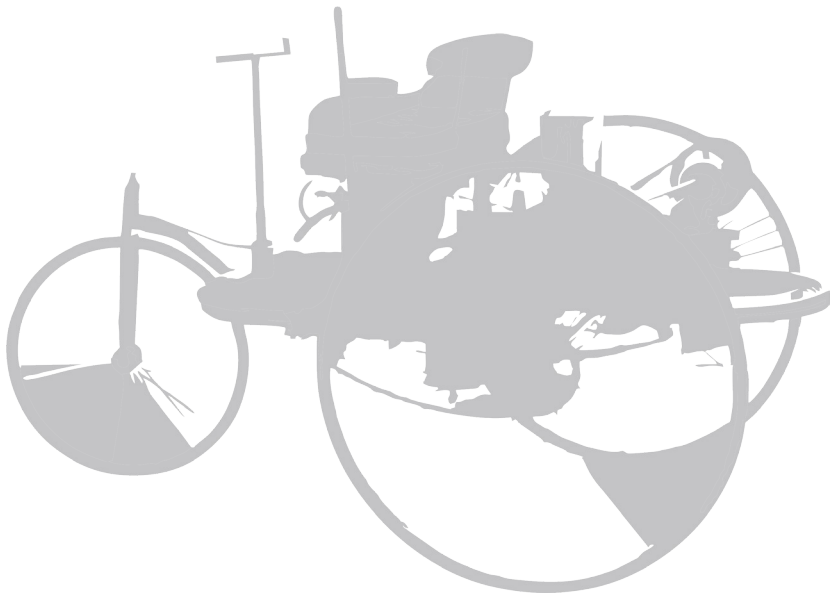
REFERÊNCIAS

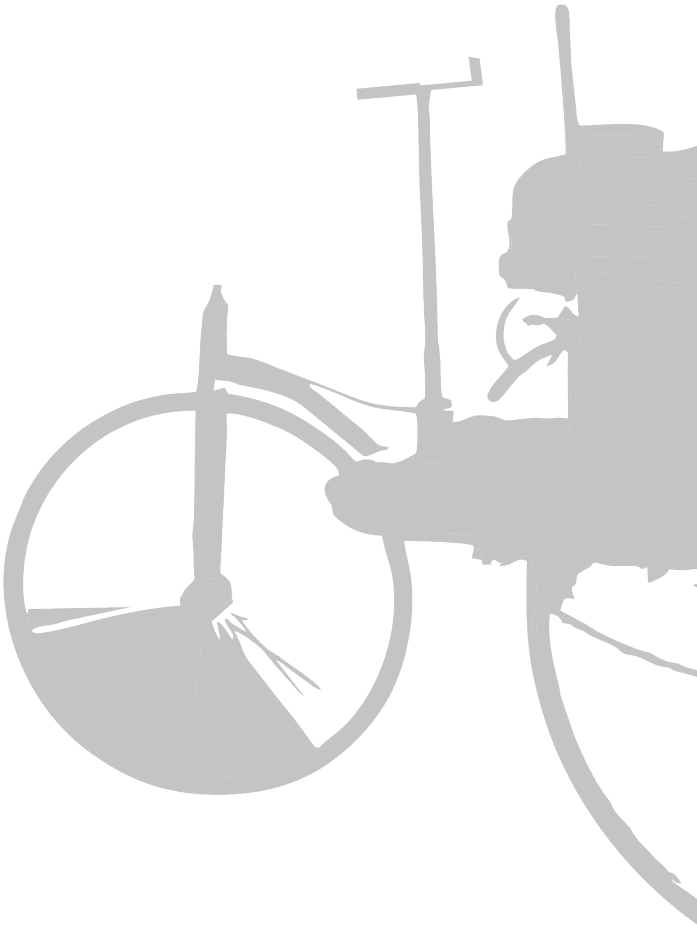
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

SAES, D. Democracia. São Paulo: Ática, 1987.

TONET. I. Democracia ou Liberdade? Maceió: Edufal. 1997.

Artigos





DOI 10.21573/vol36n12020.95673

Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal

Disputas pelo direito à educação e educação pública na América Latina: políticas, instituições e sujeitos na governabilidade neoliberal

Disputes over the right to education and public education in Latin America: policies, institutions and subjects in neoliberal governmentality

MARÍA ELENA MARTÍNEZ
Orcid Id: http://orcid.org/0000-0002-8580-0300
Universidad Nacional de La Plata – Argentina.
VIVIANA ISABEL SEOANE
Orcid Id: http://orcid.org/0000-0002-8702-7147
Universidad Nacional de La Plata – Argentina.

Resumen: El neoliberalismo está dominando la vida político-institucional y social de las democracias latinoamericanas, cambiando la concepción de lo político. La gubernamentalidad neoliberal produce renovadas formas de mercantilización y privatización en la educación pública, imponiendo modelos empresariales a la gestión escolar y reestructurando las relaciones de trabajo en el sistema educativo. Estos cambios en las estructuras y formas de gobierno de la educación se orientan a producir subjetividades sumisas, impidiendo cualquier forma de crítica en el campo de la educación.

Palabras clave: Democracia. Neoliberalismo. Educación pública. América Latina.

Resumo*: O neoliberalismo está dominando a vida político-institucional e social das democracias latinoamericanas, transformando a concepção do que é político. A governabilidade neoliberal produz novas formas de mercantilização e privatização na educação pública, impondo modelos empresariais à gestão escolar e reestruturando as relações de trabalho no sistema educativo. Essas mudanças nas estruturas e formas de gestão da educação produzem subjetividades submisas, impedindo qualquer forma de crítica no campo da educação.*

Palavras-chave*: Democracia: Neoliberalismo; Educação Pública; América Latina.*

Abstract: Neoliberalism is dominating the political-institutional and social life of Latin American democracies, changing the concept of politics. Neoliberal governance produces renewed forms of commercialization and privatization in public education, imposing business models on school management, and restructuring labor relations in the education system. These changes in the structures and forms of government of education are oriented to producing submissive subjectivities, preventing any form of criticism in the field of education.

Keywords: Democracy. Neoliberalism. Public education. Latin America.

DESARROLLO

Hacia finales del año 2018 un medio de prensa hegemónico de orientación conservadora publicaba en Argentina una noticia bajo el título "La democracia pierde atractivo en la región: la mayoría no la prefiere como forma de gobierno"[1]. Su redactor afirmaba que, según el sondeo anual de Latinobarómetro, "sólo una minoría de la población de los países de nuestra región consideraba a la democracia como una forma preferible de gobierno". Basándose en esa encuesta de opinión, presentaba como ejemplos que solamente un 34% de los habitantes de Brasil y un 38% de México se inclinaban por la democracia como forma de gobierno, en tanto que, al resto de la población de esos países, les resultaba indistinto vivir bajo un régimen democrático o bajo uno no democrático o autoritario.

Este texto periodístico expone, sin eufemismos, el punto de vista de los sectores dominantes en América Latina que se proponen difundir e imponer una visión de los pueblos de la región como indiferentes o desinteresados con respecto a los regímenes políticos democráticos. Estos mismos sectores, a la vez, han venido incesantemente desarrollando estrategias para debilitar a los Estados a lo largo de varias décadas, a fin de cambiar la base de sustentación política de los estados democráticos que no será ya la voluntad popular, sino los intereses del establishment financiero y económico global.

Desde mediados del siglo XX, como afirma Brown (2017, p. 5), estos grupos se han propuesto apropiarse del Estado para hacerlo actuar abiertamente como un Estado capitalista a favor del capital. Así, plantea que "más que sólo saturar el significado y el contenido de la democracia con valores de mercado, el neoliberalismo ataca los principios, las prácticas, las culturas, los sujetos y las instituciones de la democracia entendida como el gobierno del pueblo".

1 GUILLEMÍ, Rubén. La democracia pierde atractivo en la región: la mayoría no la prefiere como forma de gobierno, La Nación, Buenos Aires, 9 nov. 2018. https://www.lanacion.com.ar/2189854-la-democracia-pierde-atractivo-en-la-region-la-mayoria-no-la-prefiere-como-form

El neoliberalismo frecuentemente es presentado por sus defensores como una concepción prevalecientemente económica centrada en políticas de y para el mercado que, como señala Wacquant (2011), están marcadas por "la desregulación laboral, la movilidad del capital, la privatización, un programa monetario de deflación y autonomía financiera, la liberalización del comercio, la competencia entre zonas y la reducción de la tributación y los gastos públicos" (p.13). Sin embargo, esta visión acotada y reduccionista intenta ocultar que en realidad se trata de "*un proyecto político transnacional* destinado a reconstruir el nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía desde arriba" (p.13).

Cuando nos referimos al establishment económico y financiero aludimos a los grupos de empresarios y ejecutivos de grandes bancos y empresas, políticos y administradores que operan desde dentro del Estado en favor de los intereses de esos grupos y a funcionarios y expertos de organizaciones internacionales de diverso tipo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE) y Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que, entre otras definiciones, vienen condicionando líneas de financiamiento a la aceptación de sus recomendaciones respecto de las políticas educativas que deberán ser impulsadas por los gobiernos de nuestros países.

Así, el neoliberalismo contemporáneo "es, ante todo, un proyecto económico-político de clase y no solamente un programa de políticas públicas" (PUELLO-SOCARRÁS, 2013, p. 17-19). Podemos afirmar que existe una gobernanza neoliberal (una racionalidad rectora) que elimina la distinción entre las empresas estatales, de negocios, sin fines de lucro y no gubernamentales no sólo en la forma de una alianza público-privado -presente desde los años ochenta del siglo XX y que se conoce como Nueva Gestión Pública-, sino sobre todo por un modelo de negocios que impregna todas estas organizaciones y estructuras político-sociales. En palabras de Brown (2017, p. 164), "gobernanza incluye y señala una fusión importante de las prácticas políticas con las de negocios, tanto en el nivel administrativo como en el de provisión de bienes y servicio". Implica un modo específico de gobierno y expresa mucho más que el acto de gobernar, así como la participación de una amplia variedad de agentes no estatales en el gobierno.

La gobernanza neoliberal supone, entonces, un cambio en la conceptualización del poder, de la práctica y de su administración. El poder se torna disperso y relacional, tal como lo definiera Foucault, característica que es explotada en beneficio propio por todos aquellos grupos que participan del gobierno en sentido amplio. Así, el neoliberalismo cambia la noción de lo político

inscribiéndola en la lógica del campo gerencial o administrativo eliminando, de este modo, el componente de antagonismo y hostilidad que constituye lo político, es decir, la condición misma de existencia de la democracia y del respeto al pluralismo. La gobernanza neoliberal se propone desplazar los enfrentamientos y las pasiones a la esfera privada, en lugar de movilizarlas.

Reducida a su forma procedimental, la democracia -como propone Brown (2017)-, se configura como un régimen diferente y separado de la política, vaciándola de participación ciudadana en la medida en que los agentes no intervienen en la definición de parámetros y restricciones en el acceso a los recursos y bienes, ni en las tendencias que siguen las políticas públicas.

> La repercusión de esta racionalidad neoliberal en las reformas educativas está marcada por la introducción de cambios en el sistema educativo orientados hacia *a)* la incorporación en el funcionamiento de los centros escolares de la gestión empresarial; *b)* la creciente flexibilización, descentralización y desregulación; *c)* el énfasis en la autonomía escolar entendida como apuesta por la diversidad de ofertas educativas y por la libertad de elección de los usuarios; *d)* la promoción del sujeto educativo siempre en curso y empresario de sí. (JODAR y GÓMEZ, 2017, p. 399)

La sociogénesis neoliberal da lugar tanto a nuevas relaciones sociales como también a la producción de otras formas de subjetividad ya que, como resalta Laval (2018, p. 2), la introducción por todas partes de mecanismos, relaciones y comportamientos de mercado, "supone que los sujetos se vuelvan otros de lo que son, que se vuelvan sujetos emprendedores, 'empresarios de sí mismos'". Así, Laval (2018, p. 14) entiende que,

> en el capitalismo neoliberal, el sujeto está convocado a no resistirse a la intensificación de un trabajo, tiene que conformarse, transformarse, mejor reformarse para estar consigo mismo y con los demás en una relación de explotación. El proceso de ultra-subjetivación no es un sometimiento a una ley externa impuesta por un capital capaz de disponer de la fuerza de trabajo, es una forma de moldear desde el interior del sujeto todas las reglas, particularmente sociales, a partir del momento en que es el sujeto mismo el que deviene capital, que se impone a sí mismo una relación capital-trabajo, que mantiene consigo una relación de explotación. Es, en resumen, un medio extraordinario para aumentar la plusvalía absoluta que hace del sujeto una empresa, es decir, que hace de la relación consigo una relación de explotación, una relación del plus extra, de siempre más.

La performatividad específica del marco político neoliberal vigente -signado por la globalización económica y de las comunicaciones- impulsa el crecimiento de la competitividad y la exigencia al máximo de la productividad de los cuerpos produciendo un nuevo orden de trabajo, incluido el trabajo

docente. Es decir, se produce una intensificación de las actividades exigidas en el desempeño laboral de profesores y profesoras, a la vez que un aumento en los tipos de control y vigilancia alrededor de su actuación individual.

Un análisis en Latinoamérica permite comprender cómo las tecnologías de gobierno de orientación neoliberal procuran orientar los comportamientos de las y los docentes, señalando aquellas capacidades que deben demostrar en relación con sí mismos y con el sistema institucional, indicando lo que deberán realizar para mejorar su actuación docente y, de esta manera, conservar su puesto de trabajo. Esta gubernamentalidad se inscribe en un proceso de reestructuración de las relaciones de trabajo en el sistema educativo cuya tendencia es a la eliminación progresiva de conquistas, normas protectoras y garantías laborales. La forma laboral flexible tiene como fin aumentar el rendimiento de las y los docentes, y ponerlos al servicio de los nuevos objetivos económicos y sociales de la escuela. Es preciso señalar que ya desde la década del 90 las reformas y políticas educativas en Brasil y Argentina iniciaron un proceso de reconfiguración del trabajo docente desde una lógica gerencialista, cuya consolidación estamos viendo en la actualidad (FELDFEBER y ANDRADE DE OLIVEIRA, 2004; DUHALDE y FELDFEBER, 2016).

Las tecnologías políticas neoliberales en educación no son simplemente vehículos para cambios administrativos, organizacionales y/o técnicos, involucran mecanismos para reformar la educación pública y cambiar los significados atribuidos a la identidad docente, poniendo en juego discursos que se orientan a reformular las representaciones que las y los docentes poseen sobre sí mismos, sus comportamientos y las relaciones que establecen con otros docentes. Así, a la par de la mercantilización de la educación, marcada por la predominancia de conceptos como calidad de la educación y educabilidad, se ha ido afianzando el desfinanciamiento de la educación (CULLEN, 2007) y cambios en las regulaciones y condiciones del trabajo docente con la consiguiente reconfiguración del puesto de trabajo.

GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN, MERCADO Y TRABAJO DOCENTE EN LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

La forma mercado o empresarial se ha difundido como narrativa maestra definiendo las relaciones en la trama del Estado, la sociedad y la economía, extendiéndose hacia el campo escolar, tanto en la formación y el trabajo docente como para la educación de niños, niñas y jóvenes. Las políticas educativas neoliberales inscriptas en el mercado están reemplazando a aquellas que son propias de un Estado de tipo keynesiano centradas en el bienestar de la población,

dando lugar a la reducción y reestructuración del Estado cuyas funciones van siendo "ocupadas" por otras empresas y asociaciones que se especializan en ofrecer servicios educativos. En este marco, las políticas educativas se van consolidado alrededor de, por lo menos, seis grandes líneas de acción:

a) *institucionalización del paradigma evaluativo*: establecimiento de indicadores de productividad y rendimiento del alumnado y del profesorado;

b) *privatización de la gestión política y administrativa de la educación*: el neogerencialismo o "neomanagement" (JODAR y GÓMEZ, 2017, p. 390) y la alianza público-privadas política y administrativa del Estado en vinculación con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y empresas;

c) *cultura emprendedora*: optimización de docentes y estudiantes en tanto empresarios de sí mismos y sus efectos en la formación y el trabajo docente;

d) *(auto)gobierno y vigilancia de las emociones*: la gestión y (auto) control de los sujetos de la educación a través de las psicologías positivas y la educación emocional.

Este conjunto de tecnologías que el neoliberalismo pone en juego, para incorporar una racionalidad política de gobierno propia del sector privado y del gerencialismo empresarial al campo de la educación pública y del trabajo docente, se completa con otras dos que resultan centrales, a saber, la reestructuración presupuestaria y las políticas de confrontación y desacreditación de los sindicatos de trabajadores y trabajadoras.

a) EVALUACIÓN, PRODUCTIVIDAD Y RENDIMIENTO DEL ALUMNADO Y DEL PROFESORADO

La estrategia de situar a las/los docentes como las/los principales responsables de la "crisis educativa" expresada a través de los "malos resultados" se enarbola para justificar la urgencia de una reconfiguración del sector público. En las últimas décadas, diversas denominaciones tales como escuelas eficientes, instituciones educativas de calidad, efecto-escuela, escuelas efectivas, mejora escolar, entre otras, han sido puestas en circulación para designar lo que se entiende por una buena educación en las escuelas, teniendo como fuente principal la medición de los resultados surgidos de la aplicación de evaluaciones, tanto sobre el desempeño de profesores y profesoras como de los aprendizajes del alumnado. Informes cuantitativos y cualitativos producidos por el Estado, centros de investigación y fundaciones de diverso tipo, han sido diseñados a partir de recomendaciones, criterios y formatos emanados de organismos internacionales como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM) y Unión Europea (UE), entre los principales.

El paradigma evaluador ubica a las y los docentes como responsables centrales del proceso educativo a cargo de la gestión del aula y de las instituciones escolares. A este fin, deben reorganizar y aprovechar al máximo los recursos, reducir el desorden y diseñar actividades para el alumnado que puedan realizarse de manera autónoma, individualmente o en grupo, incluyendo aprendizajes prácticos, a fin de incrementar los logros educativos. Éstos últimos deben ser resultados tangibles, es decir, medibles y observables a través de pruebas estandarizadas y otros tipos de seguimiento verificables.

Así, la evaluación se vincula a dos cuestiones principales:

- al sostenimiento del puesto de trabajo que requiere la producción de un cuerpo dócil que internalice el orden laboral que restringe y/o elimina conquistas, normas protectoras y garantías laborales y,

- a los cambios en los saberes y objetivos de la formación y la práctica docente, lo que implica un cambio epistémico y de las aptitudes que se procuran desarrollar y que involucran también al alumnado.

La información generada a partir de la implementación de dispositivos de evaluación del profesorado es utilizada para comparar, clasificar y direccionar comportamientos, prácticas y destinos, pero, junto a esto, también introduce la reconfiguración de las escuelas y del sistema escolar público en general, inscribiéndolas dentro de lógicas basadas en el rendimiento productivo y la eficiencia en la relación costo-beneficio, lo que pone en evidencia un giro en dirección a la construcción de un mercado escolar.

El carácter omnipresente del paradigma evaluativo impugna sistemáticamente la posición de los discursos educativos críticos alrededor del mundo, colocando a los resultados de las pruebas aplicadas como único parámetro legítimo para dar cuenta de una buena escolarización. Los dispositivos de evaluación constituyen poderosos mecanismos de control externo que, a través de la clasificación, generan un control de sí y afectan la relación con otros. Un/a buen/a docente se convierte en aquel o aquella que responde al sistema rindiendo cuentas de sus saberes y capacidades frente a los exámenes y prescripciones que los rigen. En este nuevo escenario, cada uno "es protagonista y responsable de su propio aprendizaje" para lo cual debe "conectarse a sus propios recursos personales" (BALL, 2013). Evaluación significa rendir cuentas periódicamente acerca de las propias capacidades, poniéndose a disposición, sin cuestionar sus herramientas y, sobre todo, acatando el orden de los resultados como la verdad sobre el sí mismo y su acción (MARTÍNEZ, 2018).

La evaluación como política educativa trae aparejada, en lo que concierne a los individuos, la producción de una subjetividad en relación de competencia con otros. Se debe ganar demostrando, una y otra vez, de forma adecuada a las regulaciones y tecnologías que controlan la productividad y en los términos en que lo hacen, que se posee las cualidades para ocupar el puesto de trabajo (esforzado, emprendedor, positivo) y más que otros "competidores". Pero también establece las lógicas del trabajo privado en lo público, como destacan Sisto y Fardella (2011, p. 128),

> el sistema de evaluación docente se constituye en un dispositivo concreto que busca no sólo evaluar cumplimiento de estándares de desempeño, sino que instala la lógica del trabajo privado en el campo de lo público. Así, la consideración individual del desempeño, la incorporación de incentivos económicos individualizados, y la instalación de modelos de desarrollo de carrera de carácter emprendedor, emergen como nuevos referentes para comprender el trabajo del profesor en el ámbito de la educación pública.

El punto de vista que se pretende imponer al focalizar en la evaluación oculta todo un entramado de relaciones en la manera en que se configuran no sólo el trabajo docente y el oficio de alumno/a sino las escuelas y las aulas en la trama del sistema escolar, así como también las familias, la comunidad y la vida social en general, al impulsar y favorecer las relaciones de competencia entre estudiantes, docentes, escuelas y sistemas educativos.

La competencia, la eficiencia y la productividad constituyen los ejes para forjar las nuevas identidades para lo cual es preciso producir cambios en la subjetividad de las y los docentes. Además, requiere que sean poseedores de un rasgo central, "ser capaces de vivir en la incertidumbre", entendiendo a su puesto de trabajo como su propio emprendimiento y, así, alejándolos de la condición de trabajador/trabajadora asalariado/asalariada integrante de una clase o colectivo social (LUENGO NAVAS y SAURA CASANOVA, 2013, p. 146). Aquí, entonces, están la culpa, la incertidumbre, la inestabilidad y la emergencia que darán lugar a una nueva subjetividad, a un nuevo tipo de profesor y profesora.

b) PRIVATIZACIÓN Y NEOGERENCIALISMO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

El discurso gerencialista justifica que las políticas educativas neoliberales se sostienen en las demandas de la sociedad expresando que no son, de este modo, el resultado de ningún tipo de imposición, de ninguna conminación social. Este discurso ha sido central dado que, como señala Ball (2003), está inscribiendo la cultura empresarial competitiva en el campo escolar, lo que erosiona "los regímenes

profesionales y éticos que han sido dominantes en las escuelas y la instauración, en su reemplazo, de regímenes empresariales, competitivos. Esto involucra 'procesos de institucionalización y desinstitucionalización' (LOWDNES, 1997, p. 61)" (p. 90).

El neogerencialismo impregnará el campo de la gestión y administración del Estado proponiéndose -destacan Alonso y Fernández Rodríguez (2016, p. 9)- como "un modelo de dirección que favorezca la libertad de acción frente a las burocracias y los sindicatos, desechando rasgos asociados a estos últimos como la estabilidad o la rutina", introduciendo en las distintas áreas del Estado la denominada "cultura de la empresa" y, en particular, a la gestión empresarial para superar la "enfermedad" que representa, en la visión neoliberal, la burocracia estatal.

> Así, del principio de autoridad legítima socialmente regulada –típica del ciclo de gobernabilidad burocrática- con el uso del concepto de *governance* se pasa al de intercambio de intereses y recursos entre esferas públicas y privadas, legitimado por la mayor eficiencia y rentabilidad para todas las partes. Este cambio de los modelos de legitimación se justifica como una gerencia postpolítica de los asuntos públicos, y vuelve a proponer la imagen de la red (red de asociaciones públicas y privadas, del tercer sector y las empresas), esta vez como activadora del intercambio y la movilización de recursos, fundamentalmente económicos (RHODES, 1997). (ALONSO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2016, p. 13).

De este modo, la nueva gestión empresarial instalada en el campo estatal abrió las puertas a nuevos procesos de privatización en educación. Una forma endógena de privatización suele presentarse como el camino hacia la modernización de la educación y la gestión escolar. Por privatización *en* la educación o *endógena*, Ball y Youdell (2007, p. 13) aluden "a esas formas de privatización (que) implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea ´tan eficiente´ como una empresa". En este sentido, la difusión de la educación para el emprendimiento recientemente integrada a los diseños curriculares de países latinoamericanos es impulsada por organismos internacionales y empresas dentro de un paradigma educativo global, con el fin de formar docentes que enseñen al alumnado a convertirse en productores que puedan generar un resultado tangible, es decir, que posea rendimiento económico (DUHALDE y FELDFEBER, 2016, p. 100).

La privatización *de* la educación o *exógena* refiere a la apertura de la educación pública en función de los intereses del sector privado "a través de modalidades basadas en el beneficio económico" y "en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública" (BALL y

YOUDEL, 2007, p. 13). Un ejemplo extremo que evidencia dramáticamente las consecuencias de la privatización exógena del Estado es la República de Haití. Esta nación se convirtió en uno de los países con mayor número de organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones, sobre todo provenientes del mundo anglosajón, a partir del terremoto del 12 de enero de 2010. Esta masiva presencia no sólo no ha cambiado la baja calidad de vida de la población haitiana, sino que muestra cómo progresivamente dichas organizaciones han ido apropiándose de funciones del Estado y fondos públicos. Lindon (2019) expone cómo la sociedad haitiana, que ha vivido por décadas en una pobreza multidimensional, vio al Estado transformarse en débil e incompetente a la vez que se multiplicaron las organizaciones no gubernamentales, lo que ha llevado a que Haití sea llamada "la república de las ONG"[2]. Lejos de garantizar el derecho a la educación, como un derecho social, se ha convertido en un privilegio, en un lujo o un negocio de algún sector u organización impidiendo la constitución de una sociedad más justa y equitativa.

En Argentina, la tendencia privatizadora, intensificada en el período 2016-2019, promovió la alianza público-privada que supone la vinculación del sector público con empresas del sector privado. Esta "alianza" se presenta como la herramienta "ideal" para la mejora de, entre otros sectores, la educación, estimulada fundamentalmente por el Banco Mundial dando lugar, por ejemplo, a contratos de Participación Público-Privada (PPP). De esta manera, se establece una relación contractual entre un gobierno, que pone a disposición el financiamiento y la infraestructura del sector público y, los proveedores privados, que ven en la educación un negocio de alta rentabilidad. La influencia del vínculo público-privado no se limita a la provisión de infraestructura escolar, tecnología e insumos, sino que también se dirige a incidir en las políticas educativas en lo relativo al desarrollo de contenidos escolares, y, muy especialmente, en la formación y capacitación docente (SEOANE, 2018; RODRIGUEZ, 2019).

c) CULTURA EMPRENDEDORA Y FORMACIÓN DEL SUJETO-EMPRESA EN LA ESCUELA

La preponderancia de la mirada económica en el neoliberalismo hace que ésta se traslade a todas las actividades humanas. El *homo oeconomicus* en el neoliberalismo -propone Heffes (2014, p. 83) apoyándose en M. Foucault- "es el

2 CASCANTE, Manuel. M. Haití, la república de las ONG, ABC.es, Madrid, 25 nov. 2010. https://www.abc.es/20101125/internacional/haiti-republica-20101125.html Esta noticia planteaba que, para la época, las casi diez mil agencias no gubernamentales en Haití representaban un Estado paralelo con un presupuesto cercano al PBI del país.

hombre consumidor, es el hombre de empresa y de la producción" con el fin de constituir una "sociedad de productores". Esta lógica hace posible que todo sea considerado un mercado regido por el principio de competencia. El productor ejemplar es empresario de sí mismo, ya que "se autoproduce, se ´mejora´, se hace más competitivo", en suma, "realiza un gobierno de sí" (HEFFES, 2014, p. 84). El sujeto-empresa no se sale de sí mismo en la actual sociedad neoliberal que "configura a los seres humanos de modo exhaustivo como actores del mercado, siempre, solamente y en todos los lados como *homo oeconomicus*" (BROWN, 2017, p. 36). Hablar de sujeto emprendedor significa que "el *homo oeconomicus* neoliberal toma la forma de capital humano para fortalecer su posicionamiento competitivo y aprecia su valor como una figura de intercambio o interés" (BROWN, 2017, p. 40-41).

La lógica mercadocéntrica impone una nueva forma de homogeneización centrada en la productividad y el consumo que apela a transformaciones de la subjetividad de los individuos, ampliando las desigualdades. En la producción de esa subjetividad neoliberal advertimos renovadas prácticas de exclusión y estigmatización social, *la expulsión de lo distinto* como lo denomina Han (2017). La pregunta es entonces, ¿qué formas de subjetividad propician las políticas neoliberales, qué saberes son puestos en juego para producirlas y por qué el sistema educativo es considerado clave para alcanzarlas? Esto supone también que otras formas de subjetividad deben ser desechadas o excluidas. Lo decisivo -o crucial- es que la subjetividad, como punto de intersección entre el yo y el poder, se ha convertido en campo de batalla, como remarca Ball (2015).

La producción de subjetividad, desde un punto de vista histórico y social, presupone la incorporación de los sujetos a formaciones socioculturales específicas. La figura del docente emprendedor (*teacherpreneur*) en el discurso dominante de la política educativa neoliberal reafirma una organización de la vida social que otorga centralidad a que los individuos se consideren empresarios de sí mismos (DÍEZ GUTIÉRREZ, 2015). De este modo, cuando los gobiernos expresan que pretenden "volver a poner al maestro o profesor en el centro de la sociedad", se corresponde con la adquisición de habilidades emprendedoras.

A fin de argumentar que el emprendedorismo es la forma cultural contemporánea por excelencia, los gobiernos latinoamericanos auspician estudios y realizan acuerdos con fundaciones y empresas que confirman que la cultura emprendedora se encuentra presente en las prácticas de las generaciones más jóvenes, como algo que "ya viene con ellas" (CÉSAR y DE VILLALOBOS,

2014, p. 5). Así, por ejemplo, el programa Junior Achivement[3], en palabras de su director general Eduardo Marty, es un instrumento educativo cuyos objetivos son la formación de buenos empresarios y consumidores frente a la evidente crisis de la educación, a la obsolescencia de las prácticas pedagógicas y a la desvinculación de los conocimientos escolares con la vida (IMEN, 2012: 4; DUHALDE y FELDFEBER, 2016). Dicha fundación tiene como objetivo "enseñar a los empleados, a los aprendices más jóvenes de sus empresas como funciona la mente de un entrepreneur,que sin nada, sin máquinas, sin herramientas, sin capital, sin materia prima, sin nada, logra desarrollar una empresa." (IMEN, 2012: 40)

Durante el año 2018, el gobierno de Brasil y la empresa Junior Achievement testearon el curso de emprendedorismo en 15 escuelas técnicas federales, según informaba un medio periodístico[4], señalando que un sondeo de opinión demostraba que 60% de los brasileños deseaban ser sus propios patrones y más del 11% ya poseían sus propios emprendimientos. La retórica neoliberal afirma que los conocimientos vinculados al emprendedorismo constituyen una "necesidad social" pero que se encuentran ausentes o no disponibles en las instituciones educativas. De este modo, desde el discurso político es instalado como un contenido central del currículo de las escuelas y de la formación docente.

De este modo, bajo el supuesto que el espíritu emprendedor ya está inscripto en la cultura contemporánea y en los cuerpos, debe quedar exento de cualquier crítica o resistencia dado que significa una separación del sí mismo. Estos nuevos modos de especificación de los sujetos de gobierno -como destaca Rose (2007, p. 125)-, "en términos de una ética de la actividad y de la iniciativa individualmente entendida", establecen una separación entre quienes son "considerados ciudadanos competentes y aquellos que no lo son". A través de la figura del emprendedor como modelo civilizatorio se establece una práctica divisoria entre afiliados y marginales. Permanecen afiliados quienes logran emprender la propia vida, "calcular sus acciones en términos de una inversión en sí mismos, en sus familias, y maximizar esta inversión en referencia a los códigos de sus comunidades particulares"; y marginales, aquellos incapaces "para gestionarse a sí mismos como sujetos", y a quienes forman parte de "algún tipo de anticomunidad cuya moralidad, estilo de vida o comportamiento se consideran una amenaza o un impedimento para la satisfacción pública y el orden político" (ROSE, 2007, p. 129-130).

---

3 Junior Achievement "es la fundación de educación económica y de negocios más antigua del mundo, más grande y de mayor crecimiento. Fue fundada en 1919 por Horace Moses, presidente de Strathmore Paper Co, y Theodore Vail, presidente de AT&T." (IMEN, 2012, p. 40)

4 DE SOUSA PINTO, Ana Estela. *Em educação emprendedora Brasil fica em 57º entre 65 países*, **Folha de São Paulo**, San Pablo, 6 enero 2018. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1946996-em-educacao-empreendodora-brasil-fica-em-57-entre-65-paises.shtml

Las tareas son de autorregulación y autovigilancia -como resalta HAN (2017, p. 37-38)- "el imperativo de la autenticidad fuerza al yo a *producirse a sí mismo*", siendo la "forma neoliberal de *producción del yo*", "el yo como empresario de sí mismo *se produce, se representa y se ofrece* como mercancía". Si la relación entre el yo y el poder es donde se produce la subjetividad (ROSE, 1989 *apud* BALL, 2013, p. 112), el actual proyecto de dominación trata de fabricar sujetos que vivan sus vidas como un emprendimiento del yo, "sin importar cuán pequeño, pobre o sin recursos sea", "cada aspecto de la existencia humana se produce como empresarial" (BROWN, 2017, p. 82).

d) AUTOGOBIERNO Y VIGILANCIA DE LAS EMOCIONES EN LA VIDA ESCOLAR

La difusión de la educación emocional y el clima escolar en las escuelas públicas y la formación docente constituye el abordaje elegido desde las tecnologías psi positivas y de autoayuda para introducir cambios en los objetivos educativos y de los contenidos de formación y orientación del trabajo docente en las políticas neoliberales. Su influencia en las políticas públicas dirigidas al sistema educativo se hizo cada vez más perceptible, hasta llegar a las aulas y a los espacios de formación y capacitación docente de América Latina. Durante los últimos años, las corrientes del pensamiento positivo y la inteligencia emocional se han diseminado a través de carreras cortas, cursos, conferencias, talleres y capacitaciones presenciales y en línea (MARTÍNEZ, 2019).

Sin embargo, es preciso preguntarnos -siguiendo a Han (2014, p. 65)- ¿de dónde viene este repentino interés por las emociones?. Las llamadas psicologías positivas o del "yo" vinculadas a corrientes de las neurociencias proponen teorías de aprendizaje que se enfocan en los rasgos emocionales individuales calificados como positivos y en los aspectos motivacionales con el objetivo de buscar la "auténtica" felicidad. Estas corrientes de pensamiento dominan ampliamente la formación de recursos humanos en el ámbito empresarial y de negocios. Martin Seligman (1998) y Albert Ellis (2008), principales referentes de la psicología positiva y de la psicoterapia cognitiva llevan adelante un método de "entrenamiento optimista" (modelo ABCDE) que se aplica en escuelas no sólo de Estados Unidos sino también en países europeos. Se trata de incrementar el optimismo, poniendo en práctica el rebatimiento de los pensamientos pesimistas o "irracionales", aprendiendo a discutir con nosotros mismos y, de esa manera, reformulando las creencias para "dar un giro positivo a la vida".

La revitalización de las psicologías del yo o positivas, así como los discursos de autoayuda y de elementos ligados a ellas como la psicoterapia, proponen como tópico central la responsabilidad que debe asumir la persona a la hora de diseñar o redefinir sus condiciones emocionales en particular y su proyecto de vida en general. Esta autorregulación se articula en torno a tres puntos básicos: «hacerse cargo de uno mismo», «amarse a uno mismo» y «respetarse a uno mismo». Esto implica que una persona puede inscribirse en un proyecto de vida autorrealizado o en otro que no lo sea, haciéndose cargo de esa elección. La propia persona es responsable de su felicidad y de ningún modo debe trasladar dicha responsabilidad al entorno o hacerla depender de otros (AMPUDIA de HARO, 2006).

En la actual retórica educativa neoliberal, la educación emocional se considera la variable de mayor peso en la vida escolar, más que cualquier otra y que determina todas las otras, al punto de señalar que cuestiones como la cantidad de libros en la biblioteca escolar o el número de alumnos a cargo de cada docente o la infraestructura escolar, están subordinadas a las emociones en juego, de forma que las condiciones pedagógicas y de trabajo escolar dependen de nuestras capacidades emocionales. Un docente emocionalmente educado aprende a ser "realista", "positivo" y a "fluir" desarrollando un autocontrol de las emociones, automotivándose y ejerciendo un control sobre otros agentes escolares, no dando lugar a pensamientos negativos ni a aquellos considerados "desafiantes", minimizando "la vulnerabilidad de la persona a determinadas disfunciones (estrés, depresión, impulsividad, agresividad, etc.) o prevenir su ocurrencia". (BISQUERRA ALZINA, 2005, p. 97)

La emoción aquí "representa un medio muy eficiente para el control psicopolítico del individuo" (HAN, 2014, p. 75). Así, no se le dice directamente al sujeto que aumente la eficiencia, la rentabilidad y la competitividad, se apela a su emocionalidad, a la gestión de su propio yo (BALL, 2013, p. 2015). Se trata de «tecnologías del yo» que conducen a la persona a efectuar por sí misma una serie de operaciones sobre sus ideas, sentimientos y comportamientos, provocando una transformación conducente a la obtención de un cierto grado o estado de bienestar o felicidad. Las narrativas de autoayuda y autorrealización tienden un puente entre la emocionalidad y la eficiencia económica (ILLOUZ, 2010).

El *homo oeconomicus u homo redemptoris* es siempre un individuo, no un grupo, ni un comité, ni una organización, no hay colectivo asociado porque la competencia es la forma de relación por excelencia entre seres humanos que abordan todo como un mercado, no puede pensar ni en propósitos públicos ni en problemas comunes de manera política (BROWN, 2017). Motivación, liderazgo, gestión, emprendedorismo, inteligencia emocional, coaching, comunicación asertiva, reprogramación positiva, indagación apreciativa, entre otras, suponen teorías y

prácticas que no tiene nada de transparente, sino que, bien por el contrario, a través de narrativas que aluden a la felicidad, al bienestar y a la armonía, ocultan una concepción de sujeto humano que, finalmente, sólo es visto y puede verse a sí mismo como homo oeconomicus (HEFFES, 2014; MARTÍNEZ, 2019).

A MODO DE CIERRE

El neoliberalismo es un proyecto político transnacional que reconstruye la relación del Estado con el mercado y es conducido por una clase dirigente global compuesta por expertos de organizaciones internacionales, funcionarios y empresarios que se apropia del Estado para operar en favor de sus intereses condicionando, de este modo, las políticas públicas a la aceptación de sus recomendaciones. La racionalidad política neoliberal se despliega bajo la forma de un modelo de negocios que impregna el Estado y las estructuras político-sociales, es decir, implica un modo específico de gobernar la sociedad. Cuando sólo existe el homo oeconomicus y cuando la esfera de lo político mismo se expresa en términos económicos, se desvanece el fundamento para una ciudadanía preocupada con las cosas públicas y el bien común. En esto, el problema no es sólo que el neoliberalismo elimine los fondos para los bienes públicos y devalúe los fines comunes, aunque en efecto esto ocurra, sino que la ciudadanía misma pierde su valencia y lugar políticos.

En el campo de la educación, los organismos internacionales junto a fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) proponen un sistema de evaluación que opera como dispositivo de control de estudiantes y docentes, y refuerza una lógica de la competencia entre alumnas y alumnos, profesores y profesoras, escuelas y sistemas públicos de educación. Las diferentes modalidades de privatización exógena y endógena ponen en riesgo el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes. Estas tendencias privatizadoras convirtieron a la República de Haití en el caso más extremo de captura del Estado por parte de organismos internacionales y ONG. La educación se convierte en un privilegio y bien de consumo para quienes cuentan y son capaces de demostrar que están en condiciones de acceder a ella y, a su vez, conforma un "negocio" del que participa una clase dirigencial proveniente de las empresas. Es así como la educación deja de ser un derecho social garantizado por el Estado y se manipula como un objeto transable en los mercados internacionales en los que opera el sector financiero que busca, a través de la venta de servicios y productos educativos, incrementar sus ganancias.

El neoliberalismo despliega un conjunto de tecnologías de gobierno y tecnologías del yo necesarias para producir, por un lado, un sentido común arraigado en la idea de que lo público conforma una maquinaria costosa e ineficiente que debe ser intervenido y modificado y, por otro, una nueva subjetividad sometida y explotada que se reconoce como sujeto emprendedor, empresario de sí, y mantiene una relación de explotación consigo mismo y se auto infringe la máxima exigencia para la producción de un orden que reconfigura el trabajo docente. Productividad, intensificación, control y vigilancia operan como dispositivos de sujeción de la subjetividad neoliberal con el propósito de maximizar el rendimiento de las alumnas y alumnos como también de las profesoras y profesores.

La gestión de las emociones como mecanismo de control se dirige a engendrar la sumisión necesaria al aumento de la productividad de un cuerpo individual. Bajo esa presión del rendimiento el sujeto puede no percibir la explotación, pero cuando toma conciencia de ella, cualquier expresión de crítica, malestar o disconformidad respecto de decisiones, contenidos o situaciones de trabajo son calificadas como negativas, irracionales o pesimistas. Así, se van eliminando progresivamente las resistencias surgidas en un contexto político de vulneración de derechos y de pérdida de condiciones de trabajo de las y los docentes.

De modo que cualquier forma de organización colectiva, sea en la forma de alianzas sindicales, sindicatos o asociaciones gremiales, es caracterizada por el discurso neoliberal como una amenaza y un obstáculo para alcanzar la calidad del sistema educativo. Un objetivo final es que la fuerza laboral desaparezca como categoría, desestimulando y debilitando paulatinamente la asociación entre trabajadores y trabajadoras de la educación, dando lugar a una profundización de la enajenación y la explotación.

La educación pública bajo el gobierno neoliberal se propone producir subjetividades sumisas, se dirige a destruir e impedir todo pensamiento, acción crítica, organización colectiva que denuncie y resista las formas de opresión y explotación que se vienen instalando en el campo de la educación pública. Aquí es donde hoy nos encontramos, cobijando convicciones, esperanzas y luchas que disputen el sentido de la educación pública contra el poder neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Luis E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Carlos J. La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas, **Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales**, Vol.12, 2016, a1201.

AMPUDIA DE HARO. Fernando Administrar el yo: literatura de autoayuda y gestión del comportamiento y los afectos. **Reis Revista española de investigaciones sociológicas**, 113, pp. 49-72, 2006. Disponible a [https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1993709.pdf]

BALL, Stephen J. Subjectivity as a site of struggle: refusing neoliberalism?, **British Journal of Sociology of Education**, 2015. Disponible a [http://dx.doi.org/10.1080/01425692.2015.1044072]

BALL, Stephen Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. **Pedagogía y Saberes**, 0(38), pp. 103-113, 2013. Disponible a [http://dx.doi.org/10.17227/01212494.38pys103.113].

BALL, Stephen Profesionalismo, gerencialismo y reformatividad. **Revista Educación y Pedagogía**, 15(37), 87-104, 2003. Disponible a [http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/view/5979]

BALL, Stephen & YOUDELL, Doudell. Privatización encubierta en la educación pública. **Internacional de la Educación V Congreso Mundial, Berlín (Alemania) Informe preliminar**, 2007. Disponible en: https://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf

BISQUERRA ALZINA, Rafael La educación emocional en la formación del profesorado. **Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado**, Universidad de Zaragoza, España Vol. 19, núm. 3, diciembre, pp. 95-114, 2005. Disponible a: [http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27411927006]

BROWN, Wendy **El pueblo sin atributos**: la secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Ediciones, 2017. 2da Edición.

CESAR, Rubén & DE VILLALOBOS, Gonzalo **El Desarrollo Emprendedor y la Escuela Media**. La mirada de los jóvenes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa, GCBA, noviembre, pp. 1-6, 2014. Disponible a [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/escuelagro/_archivos//000011_El%20desafio%20de%20emprender/000000_El%20desarrollo%20emprendedor%20en%20escuela%20media.pdf]

CULLEN, Carlos **Resistir con inteligencia**. Reflexiones éticas sobre educación. México: Pueblo Nuevo, 2007.

DUHALDE, Miguel A. & FELDFEBER, Myriam (coord.) **Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA, 2016. Disponible a [https://ei-ie.org/media_gallery/c8d89a990223f9690a6847886c5c4b30.pdf]

DÍEZ GUTIÉRREZ, E. J. La educación de la nueva subjetividad neoliberal. **Revista Iberoamericana de educación**, 68, pp. 157-172, 2015.

ELLIS, Albert. **Ser Feliz**: Y vencer las preocupaciones. España: Ed. Obelisco, 2008.

FELDFEBER, Myriam & ANDRADE DE OLIVEIRA, Dalila (comps.) **Políticas educativas y trabajo docente**: nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos? Buenos Aires: Ediciones Noveduc, 2004.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. Buenos Aires: Ed. Herder, 2014.

_____ **La expulsión de lo distinto**: percepción y comunicación en la sociedad actual. Buenos Aires: Herder Editorial, 2017.

HEFFES, Omar Darío Biopolítica: entre el homo economicus neoliberal y la "sociedad del espectáculo". **El Banquete de los Dioses**, Revista de Filosofía y Teoría Política Contemporáneas, Volumen 1, N° 1, noviembre-mayo; pp. 66-68, 2013-2014.

ILLOUZ, Eva **La salvación del alma moderna**: terapia, emociones y la cultura de la autoayuda. Buenos Ares: Katz Editores, 2010.

IMEN, Pablo Junior Achievement o la pedagogía del capital. **Realidad Económica**, 271, 1º de octubre/15 de noviembre; pp. 28-50, 2012.

JODAR, Francisco y GÓMEZ, Lucía Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Herramientas conceptuales para un análisis del presente, **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, enero-marzo, año/vol. 12, n° 032, COMIE, Distrito Federal, México; pp.3 81-404.

LAVAL, Christian Antropología del sujeto neoliberal. *La Libertad de Pluma* **Revista Digital**, Red Zadig Argentina, Año 1, Ed. 4, pp. 1-20, noviembre, 2018. Disponible en: http://lalibertaddepluma.org/christian-laval-antropologia/?pdf=1595

LINDON, Moïse Políticas públicas, pobreza y analfabetismo de personas jóvenes y adultas en Haití. **Revista Interamericana de Educación de Adultos**, v. 41, n. 1, p. 7-34, 12 jan. 2019.

LUENGO NAVAS, Julián y SAURA CASANOVA, Geo La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. **REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, *11* (3), pp.139-153, 2013.

MARTINEZ, Ma. E. La figura del docente emprendedor, el paradigma evaluativo y la escolarización en la lógica instrumental del neoliberalismo, **Actas del IV Seminario Nacional de la Red ESTRADO Argentina "La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI**". Ciudad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras/UBA: 2018.

MARTINEZ, Ma. E. "Todo depende de ti": educación emocional para la dominación neoliberal. **Revista Maíz**, N° 11, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, 2019. Disponible en: https://www.revistamaiz.com.ar/2019/09/todo-depende-de-ti.html

PUELLO-SOCARRÁS, José F. Ocho tesis sobre el Neoliberalismo (1973-2013), en RAMÍREZ, Hernán (org.) **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional**: enraizamento, apogeu e crise. São Leopoldo: Oikos; Editora Unisinos, 2013. (Coleção Estudos Históricos LatinoAmericanos – EHILA) E-book, PDF – vol. 1, pp.13-57

RODRÍGUEZ, Laura R. Las alianzas Estado/empresas para la mejora de la educación en Argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 015 - 033, maio 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/89877>.

ROSE, Nikolas ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. **Revista Argentina de Sociología**, año 5, Nº 8, pp. 111-150, 2007.

SELIGMAN, Martin. **Aprenda optimismo**. España: Ed. Grijalbo, 1998.

SEOANE, Viviana. Reconfiguración neoliberal del sistema educativo argentino: gestión empresarial de la escuela y profesionalización docente, A**ctas del IV Seminario Nacional de la Red ESTRADO Argentina "La regulación del trabajo y la formación docente en el siglo XXI**". Ciudad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras/UBA: 2018.

SISTO, Vicente y FARDELLA, Carla Nuevas Políticas Públicas, Epocalismo e Identidad: El caso de las políticas orientadas a los docentes en Chile. **Revista de Estudios Universitarios**, 37 (1), 123-141, 2011.

WACQUANT, Loïc. Forjando el Estado Neoliberal: Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. **Revista Prohistoria: historia, políticas de la historia**, Rosario, v. 16, dic. 2011.

María Elena Martínez
Doutora em Ciências Humanas – Educação (PUC-Rio). Professora Titular da Universidad Nacional de La Plata - Argentina. Coordenadora da RedEstrado – Argentina. E-mail: maeunlp@gmail.com

Viviana Isabel Seoane
Doutora em Ciências Sociais (FLACSO/Argentina). Professora adjunta da Universidad Nacional de La Plata – Argentina. E-mail: viviseoane@gmail.com. E-mail: maeunlp@gmail.com

Recebido em 20 de agosto 2019.
Aprovado em 24 de abril 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.95751

Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação no Maranhão

Democratizacion of public teaching management in municipal education systems in Maranhão

Democratización de la gestión de la enseñanza pública en sistemas municipales de educación en el Maranhão

CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0003-3769-1944
Universidade Federal do Maranhão.
MARIA JOSÉ PIRES BARROS CARDOZO
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0003-0059-7006
Univesidade Federal do Maranhão.

Resumo: Este artigo aborda a questão da democratização do ensino público, enfocando os princípios da participação e da autonomia dos municípios na constituição dos seus Sistemas Municipais de Educação (SME). Para sua realização, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, a primeira por meio de aportes teóricos de autores que estudam a temática, e a segunda mediante análise da legislação e das leis de criação dos SME no estado do Maranhão. Apresentam-se aspectos teóricos e legais que tratam da autonomia dos municípios na função de entes federados e dados das leis dos SME dos municípios maranhenses que constituíram os seus sistemas educativos. Concluiu-se que a democratização da gestão é uma prerrogativa legal; contudo, algumas leis dos SME ainda são incipientes ao tratarem dos princípios que as fundamentam.

Palavras-chave: Sistemas Municipais de Educação; Maranhão; Democratização; Autonomia.

***Abstract**: This article approaches the question of democratization of public teaching, focusing on the principles of participation and autonomy of the Counties in the constitution of its County Systems of Education – SME. For its accomplishment, bibliographical and documental research was used, the first through theoretical contributions of authors that study the theme, and the second through analysis of the legislation and the Laws of creation of the SME in the State of Maranhão. The article brings theoretical and legal aspects that deal with the autonomy of the Counties' functioning as federated entities, and also data from the laws of the SME of the counties of Maranhão that constituted their educative systems. It was concluded that the democratization of the management is a legal prerogative; however, some laws of the SME are still incipient when it comes to the principles that substantiate them.*

***Keywords**: County systems of Education. Maranhão. Democratization. Autonomy.*

***Resumen**: El artículo trata de la democratización de la enseñanza pública enfocando los principios de la participación y de la autonomía de los municipios en la constitución de sus Sistemas Municipales de Educación – SME. Como procedimientos metodológicos se utiliza la investigación bibliográfica y documental, la primera por medio de aportes teóricos de autores que estudian la temática y la segunda, a través del análisis de la legislación y de las leyes de creación de los SME en el Estado de Maranhão. El estudio analiza aspectos teóricos y legales que tratan de la autonomía de los municipios como entes federados y datos de las leyes de los SME de los municipios maranhenses que constituyeron sus sistemas educativos. Se concluye que la democratización de la gestión es una prerrogativa legal, pero algunas leyes de los SME son incipientes al tratar de los principios que la fundamentan.*

***Palabras clave**: Sistemas Municipales de Educación. Maranhão. Democratización. Autonomía.*

INTRODUÇÃO

Este artigo é decorrente dos estudos que estamos realizando no projeto de pesquisa intitulado: "Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão", desenvolvido em rede com 10 instituições de ensino superior[1] com o objetivo de analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos Sistemas Municipais de Educação (SME) em seus respectivos estados, tendo como base suas leis de criação. Na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o projeto de pesquisa está sendo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Acadêmico. Inicialmente, fizemos estudos bibliográficos e documentais acerca da problemática que envolve a gestão democrática e a autonomia dos municípios para instituírem seus SME.

No presente artigo, com base em pesquisa bibliográfica e documental, situamos algumas questões teóricas e legais que fundamentam a gestão democrática da educação pública reconhecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, destacando os princípios da participação e da autonomia. Apresentam-se análises sobre a participação e a autonomia com base na pesquisa documental das leis de criação dos SME dos 32 municípios que os instituíram legalmente no estado do Maranhão.

1 Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Tocantins (UFT), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Estácio de Sá (UNESA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Paraná (UEPR) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A trajetória da responsabilização do município para com a educação ganha lugar de destaque no processo de redemocratização do país, especificamente com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ao elevar o ente federado municipal à prioridade na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, garantindo as condições para o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos na escola pública. Com as propostas de descentralização política e administrativa, e a perspectiva de que a aproximação do município de forma mais efetiva em prol dos seus cidadãos garantiria a efetividade das políticas educacionais, tendo como ponto de partida os anseios da população, vislumbrou-se a maior participação da sociedade nos processos decisórios em âmbito local por meio das instâncias de acompanhamento e controle social.

Embora tenham sido ampliadas as responsabilidades educacionais do município com a CF de 1988, esse direcionamento apresentou-se, também, em momentos anteriores, pois propostas decentralizadoras estavam presentes nas ideias defendidas por Anísio Teixeira, ainda nos anos de 1920, ao propor que as escolas primárias fossem instituições administradas no âmbito local; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – lei nº 4.024, de 1961 – ao direcionar que os municípios se comprometessem com o ensino primário da área rural, mesmo que para isso não definisse as competências e a fonte de financiamento para manutenção do ensino; e, ainda, na reforma da LDB – conhecida como lei nº 5.692, de 1971 – ao delegar a responsabilidade pelo desenvolvimento do ensino em diferentes graus, bem como pelos seus encargos (COSTA, 2009).

Mas, de forma concreta, a explicitação das responsabilidades e competências atinentes ao município na organização da educação nacional, definindo-o como sistema de ensino, possui relação direta com o modelo federativo adotado pelo Brasil a partir da CF de 1988, ao considerar na condição de entes federados a União, os estados e os municípios, no intuito de dividir as responsabilidades pela elaboração e execução das políticas públicas, entre estas, as educacionais. Convém destacar que essa carta constitucional explicitou que "A União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino." (artigo 211). Ou seja, para efetivação da garantia do atendimento educacional seria imprescindível uma ampla articulação

das esferas governamentais, principalmente nas regiões mais carentes, sem uma rede de ensino (prédios e professores) que incluísse todos os alunos em idade escolar[2].

Essa condição foi explicitamente confirmada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei nº 9.394), promulgada em 20 de dezembro de 1996, ao estabelecer, no seu artigo 11, as incumbências dos municípios no que se refere aos sistemas municipais de ensino.

Além da oferta das duas etapas iniciais da educação básica – educação infantil[3] e ensino fundamental – coube, ainda: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; exercer a função redistributiva entre suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; e, assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Embora não sendo nosso objetivo especificar cada uma dessas incumbências, torna-se importante ressaltar que a manutenção de um sistema de ensino não é uma tarefa fácil, pois requer, acima de tudo, um posicionamento político a favor da educação pública e, consequentemente, da garantia de condições para que cada escola possibilite o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos que estão matriculados nessas instituições. Nesse sentido, a perspectiva de que as políticas e planos educacionais sejam integrados à União e estados, tem favorecido a esfera municipal na implementação de políticas educacionais que são organizadas e financiadas por esses entes federados, como também pelo próprio município.

Portanto, a esfera municipal deve ser considerada:

> [...] o ponto de partida para a construção de uma educação de qualidade social, para o que é necessário que o Sistema de Ensino estimule discussões locais sobre a função social da educação como promotora da construção de conhecimentos que subsidiem e sustentem ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico. Para tanto é fundamental que a gestão municipal exerça uma ação política comprometida com a permanente construção da qualidade social da educação. (PEREIRA, 2018, p. 1373).

Tal direcionamento só é possível pela adoção de formas democráticas de gestão do sistema municipal, pois o alcance da qualidade social da educação é uma construção coletiva, na qual são incorporados os anseios da comunidade

---

2 Em relação à idade escolar obrigatória, quando da promulgação da CF de 1988, foi estabelecida a faixa etária de 7 a 14 anos, correspondente aos oito anos do ensino fundamental.

3 Neste caso, com a lei nº 12.796, de 2013, observou-se essa questão a partir da obrigatoriedade de oferecer a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

local na criação de um projeto de escola voltado para todos. Contudo, pensar e implementar processos de democratização educacional continua sendo um grande dilema em uma sociedade que incorporou, ao longo das últimas décadas, experiências de centralização e burocratização das decisões.

Por esse motivo, a adoção da gestão democrática pelos sistemas de ensino, torna-se uma responsabilidade da sociedade civil organizada, sobretudo dos movimentos sociais e organizações dos trabalhadores que defendem a educação pública, com a qual a participação dos gestores, professores, pais, alunos, funcionários e a comunidade de forma coletiva colaboram na materialização da política pública educacional. Portanto, devemos lembrar que a gestão democrática é um dos princípios presentes na CF de 1988 (artigo 206, inciso II) e na LDB nº 9.394/1996 (artigo 3, inciso VIII), constituindo-se, dessa forma, em uma determinação legal que deve ser construída e regulamentada pelas esferas administrativas.

Embora sendo respaldada legalmente, encontramos nos sistemas de ensino práticas institucionalizadas, seja nas secretarias de educação, seja nas escolas, que têm impossibilitado a participação mais direta da sociedade nas decisões educacionais. No âmbito municipal, a elaboração das políticas é centralizada na equipe técnica das secretarias municipais de educação; e, nas escolas, ainda, são definidas por quem exerce a função de gestor escolar. Ressaltamos que a democratização da gestão educacional tem como ponto de partida os direcionamentos dados pelos gestores municipais, tendo em vista que estes devem se posicionar a favor (ou não) da institucionalização de processos democratizantes, bem como, garantir as condições para abertura de espaços participativos, pois:

> Os processos participativos e democráticos se consolidam à medida em que sejam discutidos e transformados em objetos em movimento, resguardando-se o princípio da soberania cidadã e sua recorrência como direito que se aperfeiçoa conforme o seu respectivo direito. Como princípio orientador, regulados por lei, [...]. Assim, a busca por sua legitimação deve ocorrer por canais que promovam e garantam a consolidação democrática em distintas esferas de responsabilidade. (LIMA; ALMENARA; SANTOS, 2018, p. 340).

Essa afirmação revela a importância da participação na organização dos sistemas de ensino e, consequentemente, da autonomia para que implementem o que é debatido e proposto pela sociedade nos espaços decisórios. Em relação à participação, destacamos que sua efetivação é um dos principais aspectos para consolidação do princípio da gestão democrática na educação, mas, por outro lado, é também um dos seus principais desafios.

Desde o momento em que a institucionalização dos processos participativos na gestão dos sistemas e das escolas foi reivindicada como requisito para a melhoria das condições educacionais, tendo em vista a construção coletiva do planejamento da política educacional na esfera municipal, buscaram-se estratégias para que, por meio do processo representativo em conselhos educacionais (eleição de representantes dos diversos segmentos), da eleição de gestores e da elaboração do projeto político pedagógico (PPP), a sociedade tivesse lugar de destaque na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações realizadas para garantir a efetividade do direito à educação. Nesse sentido, a participação exige o compromisso dos sujeitos com as questões educacionais, tendo em vista que corresponde ao fazer parte, tomar parte e ter parte, no desenvolvimento de determinadas atividades (BORDENAVE, 1994).

Na constituição do SME, tendo na sua estrutura a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e a rede de escolas da educação infantil[4] e do ensino fundamental, o segundo deve exercer o protagonismo na materialização da participação, pois para realização de suas atribuições[5] é imprescindível o cumprimento da exigência de que em sua composição estejam presentes os representantes de todos os segmentos educacionais, considerando que a

> [...] participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido da realização pessoal, seja pelos benefícios sociais que dela advém. O compromisso, que gera a participação, requer a repartição coletiva do sucesso, não apenas da responsabilidade. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 171).

Essa reflexão é pertinente para a compreensão de que a responsabilidade por uma educação pública de qualidade social não está restrita apenas ao grupo que elabora e executa a política educacional – expressa muitas vezes nos planos de educação –, mas à sociedade civil organizada em seu conjunto, envolvendo os sujeitos que estão nos espaços das secretarias de educação e das escolas e, também, a comunidade local, na gestão da educação. Implica, portanto, em tornar o município a base para o exercício da participação e, consequentemente, para a definição dos caminhos escolhidos para o desenvolvimento da educação municipal, com o objetivo de garantir a oferta de vagas, a ampliação física das escolas, a realização de concursos para docentes e técnicos, a melhoria das

4 Entre estas estão inseridas também aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada.

5 As atribuições dos Conselho de Educação são definidas como: normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora/controle social (BORDIGNON, 2009; CURY, 2006).

condições salariais, a aquisição de equipamentos e recursos pedagógicos para o desenvolvimento das atividades docentes e aprendizagem dos alunos matriculados na rede de ensino.

Essa capacidade está diretamente relacionada à autonomia outorgada ao município, a partir da CF de 1988, com a qual esse ente federado se tornou responsável pelo gerenciamento da educação local, pela elaboração e implementação das políticas educacionais, e, ainda, pela criação de normas específicas, com o objetivo de atender aos anseios de suas comunidades e dos profissionais da educação. Desse modo,

> [...] autonomia não quer dizer ausência de leis ou normas, não é a ideia de que o sistema de educação ou a escola faz o que quer, na hora que quer. Significa ter liberdade de ser o centro das decisões, traçando seus rumos dentro dos parâmetros legais do Estado. Nesse sentido, o sistema de educação [...] deve se organizar como condição para o atendimento do público, como o espaço que a escola tem para construção do seu projeto, de sua identidade, não devendo, contudo, significar o isolamento da escola ou do sistema de educação na solução de seus problemas. (SOARES, 2017, p. 93).

Tal afirmação retoma a ideia de que embora em sua origem a palavra "autonomia" tenha como significado "autogoverno, governar-se a si próprio" (MARTINS, 2002, p. 37), na organização dos sistemas de ensino ela se constitui de forma relativa, tendo em vista a necessidade de seguir parâmetros que são estabelecidos nacionalmente para todos os entes federados. Entre eles destacamos o cumprimento dos princípios estabelecidos na legislação educacional, em especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tendo em vista as responsabilidades outorgadas aos municípios a partir de sua promulgação; e, ainda, as normas estabelecidas para a utilização dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam os provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e/ou de Programas Complementares, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A importância do aspecto normativo está diretamente relacionada à própria criação do SME, tendo em vista que este deve ser criado por lei municipal, assumindo a autonomia normativa para criar as regras de funcionamento do seu próprio sistema, sem, contudo, desconsiderar as regulações nacionais. De acordo com Bordignon (2009, p. 48-49):

> A lei de criação do Sistema Municipal de Educação deve ter caráter mais permanente, definindo princípios, diretrizes e objetivos gerais. A regulamentação dos processos de ação, destinados a alcançar os objetivos definidos na lei, será objeto do processo instituinte do Sistema, por meio de outras leis e normas complementares, editadas pelo Executivo Municipal, pelo Conselho Municipal de Educação, no exercício de sua função normativa, e ou pela Secretaria de Educação, no exercício de suas atribuições gestoras do sistema.

De forma geral, essa possibilidade garante a cada município planejar a educação a partir de sua própria realidade, estabelecendo preceitos que assegurem o cumprimento de suas obrigações para com o pleno funcionamento das escolas sob sua jurisdição, e, também, promover o envolvimento da comunidade na avaliação, construção e implementação de ações que tenham por objetivo institucionalizar um sistema de ensino no qual a participação e a autonomia sejam princípios vivenciados democraticamente por todos.

DEMOCRATIZAÇÃO NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO: AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO EM ANÁLISE

O estado do Maranhão situa-se no Nordeste Oriental, numa área de transição entre o Nordeste e a Região Norte (Meio-Norte). Do ponto de vista geográfico, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide o estado em cinco mesorregiões: Centro, Leste, Oeste, Norte e Sul. O Maranhão ocupa uma área de 331.983.293 km², sendo o 2º maior em extensão do Nordeste e o 8º do Brasil; 80% do seu território está incluindo na Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2017, o Maranhão contava com uma população de 7.000.229 habitantes.

Até 1970 configurava-se como um estado cuja economia baseava-se na agricultura de subsistência, extrativismo e criação de gado, mas a partir de 1980 foi inserido nos projetos implantados pelo capital internacional. Entre esses projetos, destacam-se:

• Programa Grande Carajás, mediante o Consórcio Alcoa/Bilington com a implantação da Alumar no Distrito Industrial de São Luís, que industrializa a bauxita extraída no Rio Trombetas pela mineração Rio Grande Norte, para a produção de alumínio primário e alumina;

• Projeto de Ferro Carajás, sob a administração da Companhia Vale do Rio Doce, privatizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a denominar-se apenas Companhia Vale. A Vale compreende um complexo industrial formado pela Mina, destinada à extração e beneficiamento de ferro, manganês e outros;

• Estrada de Ferro Carajás, que percorre 890 km, cortando o sudeste do Estado do Pará, e atravessa o Maranhão diagonalmente – do município de Cidelândia até São Luís– transportando os minérios;

• Complexo Portuário (Itaqui/Ponta da Madeira em São Luís), onde o minério é descarregado e exportado para o mercado externo em navios. Mais recentemente, o Maranhão vem se destacando na monocultura de soja na mesorregião Sul e, com a expansão para outras regiões do estado.

No que se refere à criação dos SME, vale ressaltar que dos 217 municípios maranhenses apenas 32 foram identificados como tendo institucionalizado legalmente os seus sistemas em leis específicas, conforme evidencia o quadro a seguir:

Quadro 1 – Situação dos municípios maranhenses quanto à institucionalização dos SME

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da lei	Ano	Nº da lei	Ano
01	Açailândia	322	2009	323	2009
02	Alto Alegre do Pindaré	059	2003	037	2000
03	Arame	179	2008	174	2008
04	Bacabal	1295	2016	1009	2006
05	Barreirinhas	581	2007	530	2005
06	Belágua	135	2011	134	2011
07	Bom lugar	136	2010	137	2010
08	Buriticupu	344	2015	307	2013
09	Carolina	4322	2011	485	2003
10	Codó	1.282	2002	1.282	2002
11	Fernando Falcão	002	2009	067	2008
12	Governador Nunes Freire	010	2011	009	2006
13	Grajaú	006	2005	044	2007
14	Icatu	085	2003	228	2008
15	Imperatriz	901	1999	296	200
16	Jenipapo dos Vieiras	148	2008	150	2008
17	Lago da Pedra	259	2010	063	1997
18	Lago Verde	009	2009	008	2009
19	Nova Olinda do Maranhão	085	2010	084	2010
20	Paço do Lumiar	475	2013	486	2013
21	Paulino Neves	025	2007	026	2007
22	Penalva	251	2002	223	1999

Quadro 1 – Situação dos municípios maranhenses quanto à institucionalização dos SME

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da lei	Ano	Nº da lei	Ano
23	Poção de Pedras	251	2002	003	2006
24	Porto Franco	014	2007	002	2006
25	Porto Rico	183	2014	184	2014
26	Santa Luiza	311	2006	270	2005
27	São Bento	006	2004	007	2004
28	São José de Ribamar	467	2002	342	1997
29	São Luís Gonzaga	416	2008	011	2009
30	Tuntum	770	2011	730	2009
31	Turiaçu	644	2011	482	2003
32	Vargem Grande	014	2016	529	2012

Fonte: Elaborado com base em dados da UNCME-MA (2015).

A nosso ver, esses dados podem retratar tanto as limitações econômicas que o estado enfrenta, quanto as características políticas que predominaram no Maranhão por mais de quarenta décadas do coronelismo e da oligarquia sarneísta, que, conforme Fausto (2008, p. 173), caracterizava-se "como um feudo político, informalmente transmitido por herança, sendo este um meio 'natural' de preservação de poder, este de fato, não de direito", refletindo assim, a estrutura política da Primeira República brasileira, traço diretamente vinculado à estrutura socioeconômica "tradicional do país, fundamentada em grupos de parentela que são ao mesmo tempo grupos de parentesco de sangue com suas alianças e grupos associados econômico-politicamente." (FAUSTO, 2008, p. 173-174).

Esses dados indicam, ainda, que embora a CF de 1988 (artigo 211) estabeleça aos municípios a prerrogativa de criarem os seus sistemas de educação, no estado do Maranhão os dirigentes municipais ainda não atenderam a esse preceito constitucional, conforme prevê também a lei nº 9.394/1996 (LDB), no artigo 8º, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. Para os municípios, o artigo 11 da LDB estabelece que estes devem ter por incumbência: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; baixar normas complementares para os seus sistemas de ensino (BRASIL, 1996). Desse modo, os municípios passariam a participar do regime colaborativo, inserindo a educação municipal como um capítulo de suas Leis Orgânicas, elaborando os seus

Planos Municipais de Educação (PME), instituindo SME e Conselhos Municipais de Educação (CME). Tais ações seguem as determinações do artigo 211 da CF, que prevê a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino da União, estados e municípios, reforçado pela EC 59 de 2009, que determinou que os entes federados devem definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, estendido para a faixa etária dos 4 a 17 anos.

O fato de que apenas 32 municípios maranhenses tenham constituído os seus SME, pode ser explicado porque a lei nº 9.394/1996 estabeleceu que o município poderá optar entre três possibilidades quanto à organização do seu sistema de educação, conforme expressa o parágrafo único do artigo 11: instituir o próprio Sistema de Ensino; integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino; compor com o Estado um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996). Contudo, destaca-se que muitos municípios não criaram seus SME nem compuseram com o estado um único sistema, apenas ficaram à mercê dos processos de descentralização, coordenados pela união.

No que se refere ao princípio da gestão democrática, as análises das leis de criação dos SME dos 32 municípios maranhenses revelaram que:

Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Participação

MUNICÍPIO	Comunidade escolar no conselho escolar		Profissionais no PPP		Comunidade no planejamento da educ. municipal	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia		X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X	
Arame	X		X			X
Bacabal		X	X		X	
Barreirinhas		X		X		X
Belágua		X		X		X
Bom Lugar		X		X		X
Buriticupu	X		X		X	
Carolina	X		X		X	
Codó		X	X		X	
Fernando Falcão	X		X		X	
Governador Nunes Freire		X		X		X
Grajaú		X		X		X
Icatu	X			X		X
Imperatriz	X		X		X	

Quadro 2 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Participação

MUNICÍPIO	Comunidade escolar no conselho escolar		Profissionais no PPP		Comunidade no planejamento da educ. municipal	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Jenipapo dos Vieiras	X		X		X	
Lago da Pedra		X		X		X
Lago Verde		X	X			X
Nova Olinda do Maranhão		X		X		X
Paço do Lumiar	X		X		X	
Paulino Neves		X		X		X
Penalva	X			X		X
Porção de Pedras	X		X		X	
Porto Franco	X		X		X	
Porto Rico	X		X		X	
Santa Luzia	X		X		X	
São Bento	X		X		X	
São José de Ribamar		X		X		X
São Luís Gonzaga	X			X		X
Tuntum	X		X		X	
Turiaçu	X		X		X	
Vargem Grande		X	X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Os dados do Quadro 2 indicam que o exercício da participação, tanto no âmbito da escola como no planejamento da educação municipal, ainda não é presente em todos os municípios, na perspectiva "de valorizar o envolvimento popular nas decisões sobre o ensino" (NARDI, 2006, p. 65). Desse modo, o Conselho Escolar que poderia ser um instrumento de democratização do poder e da gestão democrática na escola, em 14 municípios não figura como um espaço de fortalecimento da participação nas decisões da escola. Em igual perspectiva, em 13 municípios o PPP não conta com a participação da comunidade escolar no processo de elaboração, execução e avaliação. Desse modo, deixa de cumprir a função de instrumento e processo de organização e gestão da escola, ou seja, do seu caráter instituinte, estabelecendo objetivos, procedimentos, modos de agir, hábitos, valores e comportamentos que podem modificar a cultura organizacional da escola (LIBÂNEO, 2003).

Observa-se, ainda, que 50% dos municípios pesquisados não fizeram nas leis de criação dos SME qualquer referência à participação da comunidade no planejamento da educação municipal. Esse aspecto pode retratar a centralização na gestão da educação municipal, sobretudo se considerarmos que o PME é o principal intrumento de gestão da educação nos municípios; portanto, a sua elaboração, acompanhamento e avalição também devem ser fundamentados nos princípios da gestão democrática. Destaca-se, ainda, que o PME é um dos mecanismos de aprimoramento da gestão democrática, pela via da participação coletiva na definição das políticas educacionais do município.

Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses

MUNICÍPIO	CME		PME		Conselho Escolar		Grêmio Estudantil	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia	X			X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X		X	
Arame	X		X		X			X
Bacabal	X		X			X		X
Barreirinhas	X			X		X		X
Belágua	X			X		X		X
Bom Lugar	X			X		X		X
Buriticupu	X		X		X		X	
Carolina	X		X		X		X	
Codó	X		X		X			X
Fernando Falcão		X	X		X			X
Governador Nunes Freire	X			X		X		X
Grajaú	X		X			X		X
Icatu	X		X		X			X
Imperatriz	X		X		X			X
Jenipapo dos Vieiras	X		X		X			X
Lago da Pedra	X			X		X		X

Quadro 3 – Síntese dos espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses

MUNICÍPIO	CME		PME		Conselho Escolar		Grêmio Estudantil	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Lago Verde	X			X		X		X
Nova Olinda do Maranhão	X			X		X		X
Paço do Lumiar	X		X		X			X
Paulino Neves	X			X		X		X
Penalva	X		X		X			X
Porção de Pedras	X		X		X			X
Porto Franco	X		X			X		X
Porto Rico	X		X		X			X
Santa Luzia	X		X		X		X	
São Bento	X		X		X			X
São José de Ribamar	X		X			X		X
São Luís Gonzaga	X		X		X			X
Tuntum	X		X		X		X	
Turiaçu	X		X			X		X
Vargem Grande	X			X	X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Em relação aos espaços e mecanismos definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios maranhenses, o Quadro 3 demonstra que todos citaram o CME, 72% o PME, 56,25% fizeram referência ao conselho escolar e apenas 16% ao grêmio estudantil. Esses dados indicam que algumas leis de criação dos SME analisadas não consideram o conselho escolar (43,75%) como um espaço de participação e de representação da comunidade escolar e local na concepção, no planejamento e no controle do trabalho escolar em função de seus objetivos e finalidades. Assim, a participação – um dos meios de contrução de um processo de gestão da escola – ainda não é considerada, e a comunidade escolar e local não é envolvida nas tomadas de decisões e na gestão da escola.

Quanto ao princípio da autonomia, as análises das leis de criação dos SME revelaram a seguinte situação:

Quadro 4 – Princípios de gestão democrática do ensino conformados na legislação dos sistemas de ensino dos municípios – Autonomia

MUNICÍPIO	Progressivos graus: pedagógico, administrativo e financeiro		Participação na tomada de decisões nas escolas e no SME		Descentralização da gestão e do orçamento	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Açailândia		X		X		X
Alto Alegre do Pindaré	X		X		X	
Arame	X			X		X
Bacabal	X		X		X	
Barreirinhas	X		X			X
Belágua		X		X		X
Bom Lugar		X		X		X
Buriticupu	X		X		X	
Carolina	X		X		X	
Codó	X		X		X	
Fernando Falcão	X		X		X	
Governador Nunes Freire		X		X		X
Grajaú		X		X		X
Icatu	X			X		X
Imperatriz	X		X		X	
Jenipapo dos Vieiras	X		X			X
Lago da Pedra		X		X		X
Lago Verde	X		X			X
Nova Olinda do Maranhão		X		X		X
Paço do Lumiar	X			X	X	
Paulino Neves		X		X		X
Penalva	X		X			X
Porção de Pedras	X		X		X	
Porto Franco	X		X		X	
Porto Rico	X		X			X
Santa Luzia	X		X		X	
São Bento	X		X			X
São José de Ribamar	X		X		X	
São Luís Gonzaga		X	X			X
Tuntum	X		X		X	
Turiaçu	X		X		X	
Vargem Grande	X		X			X

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações municipais.

Com base no Quadro 4, pode-se inferir que as legislações dos SME pesquisados delegaram autonomia somente no que se refere à progressividade em relação às escolas que se coadunam com os dados apresentados no Quadro 2, conforme estabelece o artigo 15 da LDB (nº 9.394/1996): "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."

Quanto à participação da comunidade escolar no conselho, e dos profissionais no PPP, os dados indicam que 65,6% das leis analisadas destacam que há processo de participação na tomada de decisões nas escolas e nos SME, ou seja, diálogos e debates coletivos sobre as ações que serão implementadas no âmbito das escolas e dos sistemas. Entretanto, quando se trata da descentralização do orçamento, que poderia possibilitar a autonomia dos SME e das escolas, somente 44,8% das leis analisadas fizeram menção a essa questão. Assim, pode-se inferir que a descentralização do poder em relação à gestão da política educacional não se refere às questões administrativas e financeiras, ficando restritas aos governantes municipais, sobretudo em relação aos recursos financeiros. Desse modo, a democratização da gestão – um dos aspectos que contribuem para uma escola autônoma e para que as secretarias municipais de educação possam coordenar a política educacional do município com autonomia – fica comprometida; porém, devemos lembrar que "a autonomia só é verdadeira e duradora quando conquistada". (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 170).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como base as categorias participação e autonomia, ao longo deste trabalho discorreu-se sobre o princípio da gestão democrática expressa nas leis de criação dos SME nos municípios maranhenses. Os dados e análises apresentados revelam que a criação do SME poderá possibilitar que os municípios fortaleçam a gestão do sistema municipal, com base em premissas democráticas. Nesse sentido, considera-se que a participação e a autonomia não deverão ser restritas aos preceitos legais, mas devem abranger aspectos administrativos, técnicos e financeiros, ou seja, possibilitar o fortalecimento dos espaços e mecanismos da gestão democrática na condução da política educacional do município.

Destacou-se que a legislação brasileira assegura o princípio da gestão democrática na organização e gestão da educação, portanto, a participação e a autonomia devem ser incitadas de modo a favorecer processos coletivos de decisão

e de descentralização do poder. Assim, a autonomia poderá contrapor-se aos mecanismos autoritários de deliberações, materializando processos participativos no âmbito dos sistemas e das escolas.

Ressalta-se, ainda, que os dados apresentados com base na análise das leis de criação dos SME permitem destacar que a presenca ou ausência nos textos legais de princípios e mecanismos democratizantes não implica em sua materialidade no âmbito dos sistemas e das escolas, pois as condições políticas e institucionais podem gerar ambiguidades entre o que é proposto e implentado, ou seja, o fato de algumas leis não fazerem menção aos aspectos analisados não nos permite afirmar que os princípios e mecanismos citados ao longo do texto estão ausentes nos sistemas e nas escolas dos municípios pesquisados.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano: São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF_PTPF_12_079.pdf.Acesso em: 3 mar. 2019.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planato.gov.br/ccivil_03/constituição/principal.htm. Acesso em: 3 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planato.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2017.

COSTA, Jean Mário Araújo. A proposta de municipalização nos anos de 1990 e seus impactos nas relações entre os entes federados. *In*: CUNHA, Maria Couto (org.). **Gestão educacional nos municípios**: entraves e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2009.

FAUSTO, Boris *et al.* **O Brasil republicano**: estrutura de poder e economia. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2008. (História Geral da Civilização Brasileira; t. 3; v. 8).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD-2017**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 15 fev. 2019.

LIBÂNEO, J. Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2003.

LIMA, Paulo Gomes; ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php /dialogoeducacional/article/viewFile/23933/22808. Acesso em: 4 mar. 2019.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola**: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

NARDI, Elton. Sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre estados e municípios: por onde vamos? *In*: **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Flávia Obino Corrêa (org.). Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 57-82.

PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 101, p. 1372-1392, out./nov. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362018005003102&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 8 abr. 2019.

SOARES, Efraim Lopes. **Gestão democrática**: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão. 2017. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Carlos André Sousa Dublante
Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: cdublante@terra.com.br

Maria José Pires Barros Cardozo
Pós Doutorado em Educação (UFOPA); Doutora em Educação (UFCE); Professora Associada do Departamento de Educação II da Univesidade Federal do Maranhão; Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós Graduação em Educação da UFMA. E-mail: zezecardozo@ufma.br

Recebido em 22 de agosto 2019.
Aprovado em 16 de março 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.95761

Gestão democrática do ensino público em municípios piauienses: princípios, espaços e mecanismos de participação[1]

Democratic manegement of public education in Piauí municipalites: principles, spaces and mechanisms of participation

Gestión democrática de la enseñanza pública en municipios de Piauí: principios, espacios y mecanismos de participación

RAIMUNDA MARIA DA CUNHA RIBEIRO
Orcid Id: http://orcid.org/0000-0001-6196-731X
Universidade Estadual do Piauí,

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar, a partir da legislação de criação dos sistemas municipais de ensino do Piauí, os princípios da gestão democrática, os espaços e os mecanismos de participação. A metodologia adota atributos da pesquisa qualitativa e quantitativa. A técnica de coleta de dados é a análise documental, somando 97 leis. A institucionalização dos sistemas municipais analisados é uma tarefa em processo, o que não poderia ser diferente quanto à materialização da gestão democrática do ensino público.

Palavras-chave: Gestão democrática. Ensino público. Municípios.

Abstract: *The aim of this study is to analyze the principles of democratic management, spaces and participation mechanisms, based on the legislation for the creation of municipal education systems in Piauí. The methodology adopts qualitative and quantitative research attributes. The criterion of data collection is the documentary analysis, adding 97 Laws. The institutionalization of the municipal systems analyzed is a task in process, which could not be different regarding the materialization of the democratic management of public education.*

Keywords: *Democratic management. Public education. Counties.*

Resumen: *El objetivo de este estudio es analizar, a partir de la legislación de creación de los sistemas municipales de enseñanza de Piauí, los principios de la gestión democrática, los espacios y los mecanismos de participación. La metodología adopta atributos de la investigación cualitativa y cuantitativa. La técnica de recolección de datos es el análisis documental, sumando 97 leyes. La institucionalización de los sistemas municipales analizados es una tarea en proceso, lo que no podría ser diferente en cuanto a la materialización de la gestión democrática de la enseñanza pública.*

Palabras clave: *Gestión democrática. Enseñanza pública. Municipios.*

1 Parte da etapa estadual de uma pesquisa vinculada à Rede Mapa, uma pesquisa em rede, a qual tem como integrantes os seguintes estados: Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará e Rio de Janeiro. O objetivo principal da Rede Mapa é analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a primeira organização de educação, tanto administrativa quanto pedagógica, baseia-se no *Ratio Studiorum*, cuja proposta se remete a um conjunto de normas, criado para regulamentar a educação nos colégios jesuítas. Com a expulsão dos jesuítas em 1579, e sob o comando do Marquês de Pombal, é construído um novo documento: o Alvará Régio, o qual passa a organizar a educação naquele momento, numa perspectiva lógica, prática e centrada nas relações econômicas. Com a chegada da Família Real, em 1808, fica estabelecida a nova estrutura da educação e o ensino é organizado em três níveis: ensino primário, secundário e superior.

Em 1822, com a proclamação da Independência, e o plano para elaborar a primeira Constituição, o debate em torno da construção de um sistema nacional de instrução pública começa a fazer parte da ordem do dia. Em 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, a organização da educação nacional passa por algumas alterações, principalmente, quanto às ações do poder do Estado na efetivação do sistema público de ensino. O período da história do Brasil, denominado Estado Novo (1937 - 1945), toma para a educação os princípios marcados pela tecnocracia e pela ausência de uma política educacional mais democrática, em virtude da pouca abertura política naquele período. Com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/61, mantém-se a estrutura tradicional do ensino, mas como não fixa um currículo nacional, prevê e respeita as particularidades de cada região (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009; LIBÂNEO, 2007; MARTINS, 1991; PARO, 2001, 2007; PENIN; VIEIRA, 2002).

A promulgação da Constituição Federal em 1988 instaura legalmente o Estado democrático de direito, fortalecendo o debate em torno dos direitos humanos, da formação cidadã e do exercício da democracia. O princípio da gestão democrática, definido na Carta (art. 206), reforça o debate sobre a democratização da escola pública e, neste contexto, o município ganha autonomia de organizar seu próprio sistema de ensino. Marco na educação brasileira na década de 1990 é a promulgação da atual LDB nº 9.394/96, que trata, no artigo 14, a respeito da definição das normas da gestão democrática nos sistemas de ensino público. O Plano Nacional de Educação (2001-2011), nos capítulos que trata dos níveis da educação, entre as metas estabelecidas, destaca: criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão das escolas. O atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (lei nº 13.005/2014) reforça a gestão democrática, no artigo 9º, indicando que os sistemas

de ensino devam disciplinar a gestão democrática do ensino público, trazendo no *corpus* da lei a meta 19 e seus desdobramentos em relação à materialização da gestão democrática.

No substrato deste cenário, este estudo traz consigo a seguinte questão orientadora: qual a perspectiva da gestão democrática em municípios piauienses, a partir dos princípios, espaços e mecanismos de participação identificados na legislação de criação dos sistemas municipais de ensino? No sentido de responder a esta pergunta, delineamos os objetivos na seguinte direção: compreender o debate sobre a gestão democrática do ensino público, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o PNE 2014-2024; analisar, a partir da legislação de criação dos sistemas municipais de ensino no âmbito do estado do Piauí, os princípios da gestão democrática, os espaços e os mecanismos de participação; identificar, a partir da legislação analisada, as dimensões da participação na gestão da educação.

A metodologia adota os atributos da abordagem qualitativa e quantitativa. É qualitativa porque propõe analisar e descrever, à luz da legislação de criação dos sistemas municipais de ensino, os conteúdos referentes à gestão democrática, em específico, os princípios, os espaços e os mecanismos de participação. Dizemos que é também quantitativa, porque levantamos a frequência em percentuais dos princípios da gestão democrática, dos espaços e dos mecanismos de participação, em cada uma das mesorregiões geográficas do Piauí. A técnica de coleta de dados é a análise documental e, para tanto, analisamos as leis de institucionalização dos sistemas municipais de ensino do estado do Piauí, somando 97 documentos[2]. A técnica de análise dos dados segue os princípios da análise de conteúdo, segundo as orientações de Bardin (2011): análise de comunicação, visando obter, por procedimentos sistemáticos de descrição de conteúdos de mensagens, indicadores – quantitativos ou não – que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção dessas mensagens. Basicamente, a análise de conteúdo está embasada em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. As categorias de análise são: princípios da gestão democrática, espaços e mecanismos de participação e as dimensões da participação.

As seções nas quais está dividido este artigo discutem os seguintes aspectos: a gestão democrática do ensino público, em especial, na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2014; o cenário da pesquisa; os princípios, os espaços e os mecanismos de participação, com apresentação de mapas, gráficos, tabelas, a partir dos dados extraídos da legislação dos sistemas de ensino em municípios piauienses.

---

2 Cômputo atualizado em dezembro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO PÚBLICO

Trazemos para a discussão sobre a organização da educação e a gestão democrática do ensino público, fundamentos a partir de três marcos legais: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; e o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

A Constituição de 1988 vislumbra a repartição de competências constitucionais referentes à educação, apontando, em alguma medida, para o modelo de federalismo de cooperação, destacando: i) à União compete privativamente legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional; ii) é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar meios de acesso à educação; iii) compete à União, aos estados e ao Distrito Federal, concorrentemente, legislar sobre a educação; iv) compete aos municípios manter, sob o regime de colaboração com a União e os estados, programas educacionais na educação infantil e ensino fundamental. A Carta também aprova o princípio da gestão democrática no Art. 206, como forma de garantir a participação e a descentralização do poder decisório em matéria referente ao ensino público; outorga autonomia ao município como ente federado; possibilita a estes criarem seus próprios sistemas de ensino (SOUZA; FARIA, 2004).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, por seu turno, e em conformidade com a Carta de 1988, regulamenta sobre os sistemas de ensino e a responsabilidade de normatizar a gestão democrática e definir as formas de sua materialização, em observância às peculiaridades locais. O Art. 8º define que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino." (BRASIL, 1996). Tal fundamento recai sobre nosso entendimento que a colaboração entre os sistemas deva se configurar como um regime de articulação e comunicação entre os entes federados. Os artigos 9º, 10º e 11 referem-se às respectivas incumbências da União, estados e municípios sobre a educação. O Art. 14 define os princípios da gestão democrática do ensino público, conforme descrito no próprio *caput*: "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". E os incisos referentes a este artigo tratam da participação em dois mecanismos da gestão democrática: 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. Ao se reportar aos sistemas de ensino, o legislador fundamenta a autonomia das unidades escolares públicas em três instâncias: pedagógica, administrativa e financeira, conforme tributa o Art. 15: "os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de

educação básica [...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público." (BRASIL, 1996).

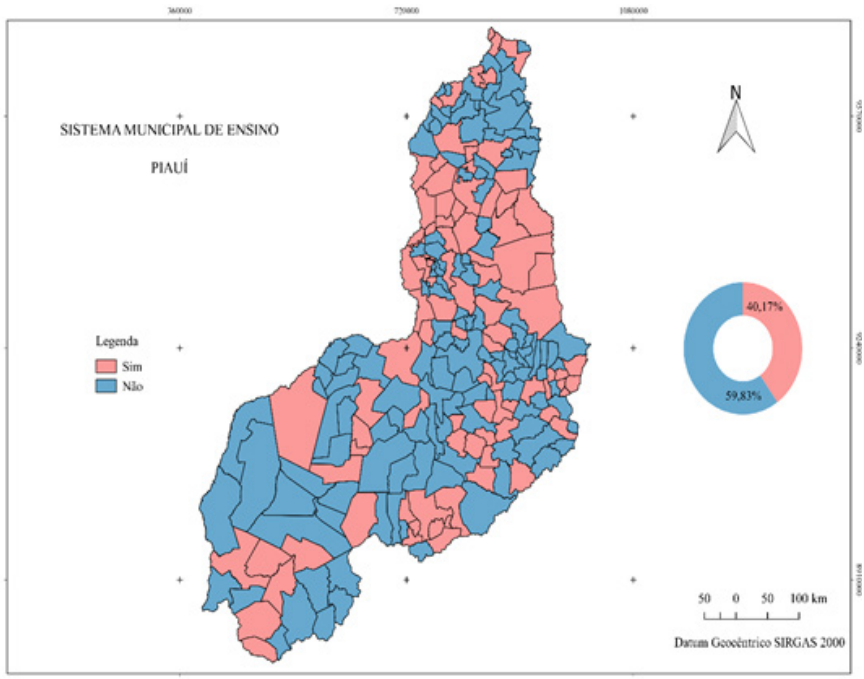
O Plano Nacional de Educação (2014-2024), disciplinado pela lei nº 13.005/2014, configura-se em um instrumento de planejamento do Estado democrático de direito que orienta a execução e aprimoramento de políticas públicas no setor da educação. No Art. 9º do PNE, lemos que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática" (BRASIL, 2014). Em continuação, especifica o mesmo artigo o prazo de dois anos, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

A meta 19 deste plano trata, em especial, da democratização do ensino público e, para tanto, ressalta o prazo de dois anos, os critérios técnicos de mérito e desempenho, a consulta pública, os recursos e o apoio técnico da União. O desdobramento da meta 19 prevê a abrangência das estratégias, de forma a assegurar a materialização da gestão democrática do ensino público na educação básica. Os elementos que podemos extrair das 8 estratégias são: a) nomeação de diretores e diretoras de escola, considerando, conjuntamente, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; b) programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) de acompanhamento de políticas públicas educacionais; c) incentivo à constituição de Fóruns Permanentes de Educação; d) constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais; e) constituição e fortalecimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação; f) participação na formulação dos projetos políticos-pedagógicos, propostas curriculares, planos de gestão escolar e regimentos escolares; g) garantia da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; h) programas de formação de diretores e gestores escolares.

Ressaltamos, porém, que a gestão democrática do ensino público implica dispositivos no âmbito dos sistemas em observância às peculiaridades locais, sem, contudo, fugir ao ordenamento jurídico nacional. Antes de adentrarmos na análise da legislação de sistemas municipais de ensino, apresentamos o cenário da pesquisa – municípios piauienses com sistemas de ensino institucionalizados. Tomamos como base a divisão do estado do Piauí em mesorregiões geográficas, assim definidas pelo IBGE: Norte, Centro-Norte, Sudeste, Sudoeste.

CENÁRIO DA PESQUISA

Mapa 1 – Percentual de SME institucionalizados no estado do Piauí em 2017



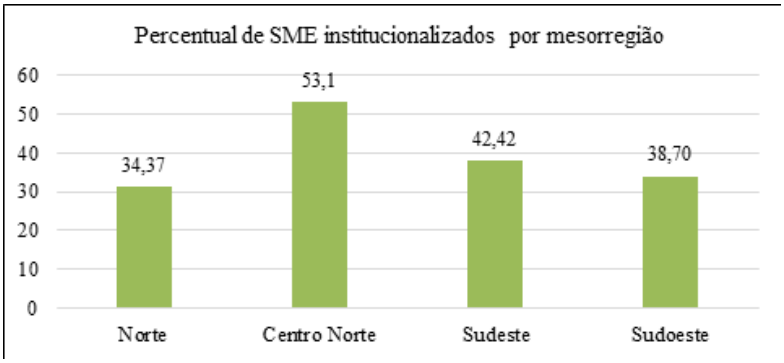
Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

Para o levantamento sobre os municípios com sistemas próprios de ensino, consideramos dados disponibilizados pelo Conselho Estadual de Educação do Piauí, localizado na cidade de Teresina-PI. Em dezembro de 2017, o estado contava com 90 municípios com sistema institucionalizado (40,17%), conforme o mapa acima; em dezembro de 2018, contava com 97 municípios com sistema próprio de ensino (43,3%) do total de 224 municípios.

As exigências para a criação do sistema municipal de ensino no Piauí são: a especificação das competências, a composição e a nomeação do Conselho Municipal de Educação, e a aprovação, pela câmara de vereadores, da lei de criação do Sistema Municipal de Ensino. Em seguida, o Conselho Estadual de Educação é oficialmente comunicado. Este emite uma portaria indicando a institucionalização do sistema e comunica à Secretaria de Estado de Educação e Cultura (Seduc-PI) a desvinculação daquele município do sistema estadual de educação, o qual passa, a partir de então, a gerir o seu sistema de ensino e a política educacional local.

O Gráfico 1 apresenta a frequência dos municípios com e sem sistema de ensino público institucionalizado no Piauí, identificados por mesorregiões: Norte, Centro-Norte, Sudeste e Sudoeste.

Gráfico 1 – Percentual de SME institucionalizados por mesorregião em 2018



Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam o mesmo retrato do Mapa 1, de modo a identificarmos que o maior número de municípios no estado continua integrado ao sistema estadual via Seduc-PI. A exceção, porém, está em relação à mesorregião Centro-Norte que, ao contrário, tem um número maior de municípios com sistemas próprios de ensino (56,7%), quando os integrados ao sistema estadual somam 43,3%. Talvez isso se explique por esta ser a mesorregião onde está localizada a capital do estado, Teresina. Os outros municípios, por estarem geograficamente próximos do Conselho Estadual de Educação (sediado na cidade de Teresina), pode ser que encontrem mais facilidade de comunicação e orientação e, assim, conseguem formalizar o processo de institucionalização dos sistemas de ensino com maior rapidez e eficiência. Esse cenário não nos parece ser especificamente do Piauí, de forma que podemos exemplificar, a partir de dados de uma pesquisa realizada por Cardozo e Colares (2018) sobre a institucionalização de sistemas no estado do Maranhão, que apenas 28 municípios (dos 217) foram identificados com leis de institucionalização aprovadas. Esse cenário é o mesmo do estado do Paraná, onde atualmente apenas 4% dos municípios já constituíram sistemas próprios de ensino e os demais continuam vinculados ao sistema estadual (FLACH, 2019).

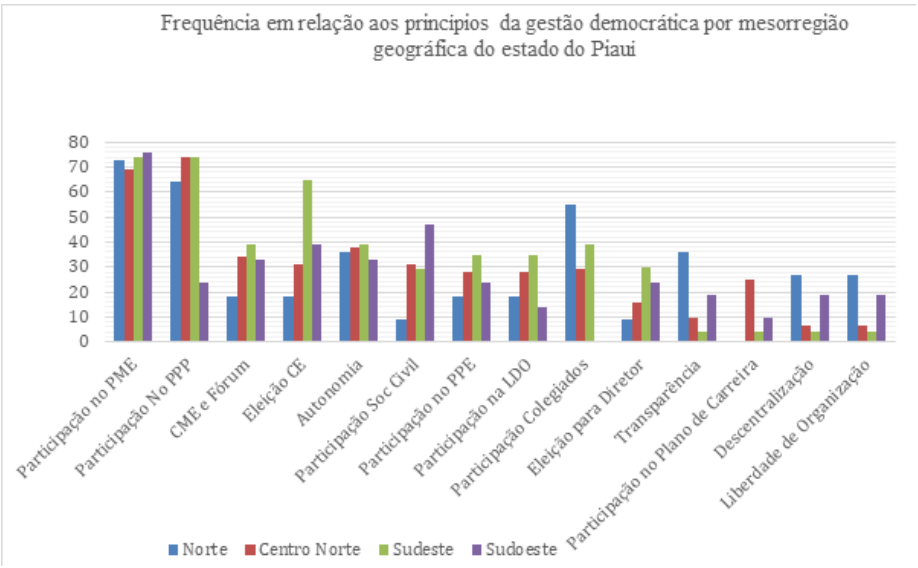
O Sistema Municipal de Ensino é um espaço através do qual os sujeitos locais possam interpretar e participar da política educacional local; é, também, um espaço possível para o entendimento dos traços político-institucionais

próprios. Por essa razão, a criação das leis referentes à institucionalização dos sistemas pressupõe o exercício da autonomia e a responsabilização dos atores locais (SOUZA; FARIA, 2004; WERLE; THUM; ANDRADE, 2009). A seção seguinte trata, a partir do levantamento das leis de criação dos sistemas municipais de ensino no estado do Piauí, de três aspectos relevantes no contexto da gestão democrática do ensino público em uma das instâncias federadas – o município.

DINÂMICAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES À LUZ DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Apresentamos, neste contexto, os aspectos anunciados: princípios, espaços e mecanismos de participação, assim como propomos estabelecer, a partir da legislação analisada, as possíveis correlações entre os princípios, os espaços e os mecanismos e as dimensões da participação. Os dados estão dispostos nos Gráficos 2 e 3 e nas Tabelas 1 e 2.

Gráfico 2 – Frequência em relação aos princípios da gestão democrática por mesorregião geográfica do estado do Piauí em 2018 SUGIRO RETIRAR TÍTULO DE DENTRO DA ILUSTRAÇÃO E CONSERTAR "CENTRO-NORTE"



Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

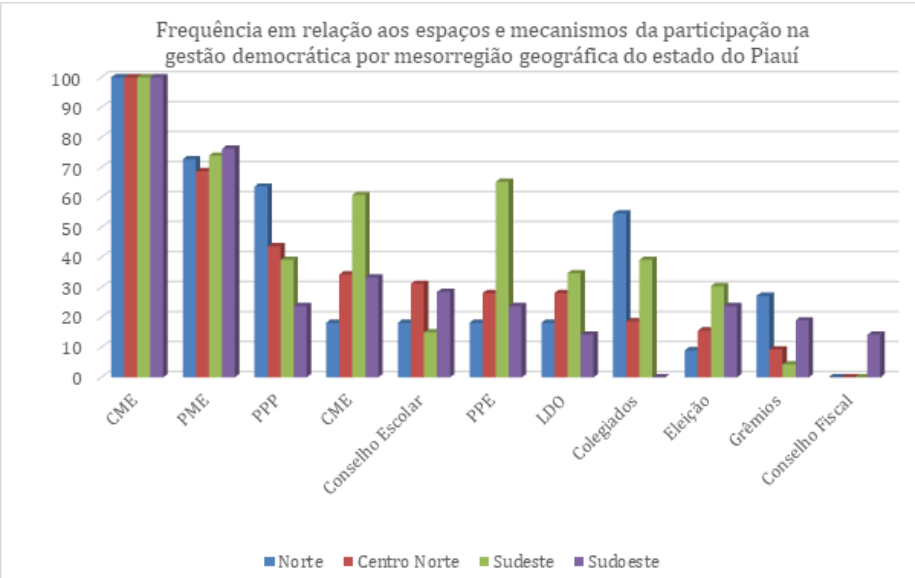
O Gráfico 2 permite identificar os princípios da gestão democrática extraídos da legislação municipal. Consideramos, entretanto, que em um universo de 97 leis de criação dos sistemas municipais de ensino no Piauí, há um percentual de 35% destas que não trazem em seu *corpus* o dispositivo da gestão democrática. Nosso entendimento é de que boa parte dos sistemas municipais materializa a gestão (democrática), considerando outros dispositivos, para além da própria lei que os instituiu, como, por exemplo, a CF de 1988, a LDB de 1996 e o PNE 2014-2024. Os princípios se apresentam em baixa frequência, de modo que podemos identificar, na legislação analisada, uma projeção acima de 50%, a participação em apenas quatro instâncias da gestão: participação na elaboração do Plano Municipal de Educação; participação na elaboração do projeto político-pedagógico; eleição do Conselho Escolar (mesorregião Sudoeste); participação nos colegiados (mesorregião Norte). Os dados nos permitem interpretar e inferir que há uma lacuna entre o proclamado pelos documentos em nível nacional (CF, LDB, PNE) e o declarado nas leis de institucionalização dos sistemas de ensino analisadas, acerca da participação na política educacional no âmbito local.

Na esteira deste debate, citamos um estudo realizado por Ribeiro, Iziquierdo e Santos (2012), no qual os autores reconhecem que a capacidade de gestão democrática implica a competência das municipalidades de não apenas garantir a capacidade de descentralização, mas, também, a capacidade de participação e de transparência. Nardi, Rebelatto e Gamba (2013), ao investigarem sobre gestão do ensino público, concluem que a implementação de políticas e de organização do trabalho coletivo é um processo que ocorre sob determinada orientação política, consoante à dinâmica das relações que se desenvolvem em sociedade. Outro exemplo que cabe nesta discussão são as conclusões de um estudo realizado por Lima, Aranda e Lima (2012), nas quais os autores ressaltam que o significado do princípio da participação vem indicando que a democracia não tem conseguido se articular a uma concepção que legitime seus valores, e, empiricamente, argumentam que a participação é reduzida, controlada e regulada. E mais um estudo nesta direção nos indica que para a institucionalização do sistema de ensino é necessário que a gestão municipal se disponha a romper com o caráter de base patrimonial presente na prática governamental, porque não há garantia de democratização da gestão somente mediante a institucionalização do sistema de ensino, sem que haja um processo de construção da gestão pública assentado no coletivo. Esse processo demanda, pois, mecanismos que viabilizem a participação da sociedade nas deliberações sobre a política educacional local (PEREIRA, 2010).

Importa dizer que, embora a gestão democrática esteja assegurada na forma da lei, o debate em torno de sua institucionalização e implantação nos sistemas de ensino e nas escolas públicas tem destacado alguns desafios quanto à sua materialização, entre os quais podemos citar: o modelo gerencialista na gestão da educação, a competência das municipalidades, a orientação política, e o princípio da participação na gestão democrática. No estado do Piauí, os dados têm demonstrado traços semelhantes aos estudos citados, de forma que podemos identificar no conjunto das leis analisadas que: o princípio da participação é pouco identificado nos textos, nos levando a entender que o município não construiu a capacidade de descentralização de forma plena; a política de centralização está, em alta medida, atrelada à organização da gestão; o modelo de gestão proclamado nos documentos nacionais, como uma forma de materializar a democracia no âmbito dos sistemas de ensino, não tem conseguido se articular com as particularidades locais e as concepções político-administrativas do município.

Após a identificação dos princípios da gestão democrática e a frequência com que ocorrem na legislação, passamos a fazer o mesmo em relação aos espaços e mecanismos de participação.

Gráfico 3 – Frequência em relação aos espaços e mecanismos da participação na gestão democrática por mesorregião geográfica do estado do Piauí em 2018.



Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

Podemos identificar os espaços e mecanismos de participação, conforme Gráfico 3, a partir de três dimensões: i) Poder decisório: Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, órgãos colegiados, grêmios e Conselho Fiscal, Conferência Municipal de Educação; ii) Planejamento: Plano Municipal de Educação; projeto político-pedagógico; Plano Plurianual de Educação; Lei de Diretrizes Orçamentárias; iii) Democracia representativa: Eleição da equipe diretiva. De posse dos dados podemos constatar que o único espaço de participação democrática presente 100% no *corpus* das leis é o Conselho Municipal de Educação, condição *sine qua non* para a institucionalização do sistema de ensino. Acima de 50% podemos identificar: Plano Municipal de Educação, projeto político-pedagógico (mesorregião Norte), Conferência Municipal de Educação (mesorregião Sudeste), Plano Plurianual de Educação (mesorregião Norte). Interpretamos que a baixa frequência dos espaços e mecanismos de participação na gestão pode estar relacionada ao fato de que a construção da democracia nos sistemas de ensino é resultado de um processo relativamente lento de aprendizado político.

O conjunto da legislação analisada nesta investigação, a exemplo de estudo realizado por Werle, Thum e Andrade (2009), permite-nos identificar que as oportunidades de criação de novos caminhos e de processos de interação social nos sistemas municipais de ensino existem, embora possam não estar imprimindo os anseios da sociedade em relação à democratização da educação. Nessa direção, tomamos como exemplo um estudo realizado por Maranhão e Marques (2014) sobre os mecanismos de participação social nas escolas da rede municipal do Jaboatão dos Guararapes, da Região Metropolitana do Recife – embora estejamos tratando de sistema – no qual suas conclusões coadunam com nossas inferências, de forma que apontam para o reconhecimento da fragilidade da cultura democrática identificada nos sujeitos contemplados no estudo. O estudo recente de Nardi (2018) trata dos mecanismos de participação e possíveis arranjos institucionais patrocinados por sistemas municipais de ensino no estado de Santa Catarina e nos permite considerar as dimensões comuns às condições político-institucionais para a promoção da participação e democratização da gestão educacional, bem como indícios da configuração de arranjos institucionais com potencial de reforço à democratização da gestão do ensino público em nível de sistema e de escola. O referido estudo conclui que serão os usos dos mecanismos dos arranjos institucionais que demarcarão a efetividade das ações no campo democrático, devendo estar em causa como esses mecanismos são traduzidos pelos sujeitos sociais enquanto ferramentas de participação e decisão – esta é uma das razões que afirmamos que a democratização da gestão dos sistemas de ensino é uma tarefa e um aprendizado em processo.

Assim posto, concordamos com os estudos citados, de que a participação é a principal ferramenta para assegurar a efetividade da gestão democrática da educação, de modo a possibilitar o envolvimento e a corresponsabilidade dos sujeitos sociais na elaboração, implementação e avaliação da política educacional local.

As Tabelas 1 e 2, apresentadas a seguir, permitem identificar, respectivamente, a correlação entre as dimensões da participação e os princípios da gestão democrática, assim como a correlação entre as dimensões da participação e os espaços e os mecanismos.

Tabela 1 – Frequência dos princípios da gestão democrática relacionados às dimensões da participação em 2018

Dimensões	Princípios	Frequência (%)
		Total-Piauí
Poder decisório	Autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira	36,8%
	Participação da comunidade, dos conselhos e da sociedade civil	34,5%
	Participação na elaboração e atualização no Plano de Carreira, Cargos e Salários	12,7%
	Liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar	10,3%
	Conferência Municipal de Educação como fórum máximo de deliberação	39,1%
Planejamento	Participação na elaboração e atualização do Plano Municipal de Educação	72,4%
	Participação dos profissionais da educação, pais e responsáveis na elaboração do projeto político-pedagógico	41,4%
	Participação na elaboração do Plano Plurianual de Educação	27,5%
	Participação na elaboração do Orçamento Municipal da Educação e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	25,3%
Democracia representativa	Eleição direta para o Conselho Escolar	37,9%
	Realização de eleição direta para a direção de escolas	20,6%

Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

Pelos dados apresentados, nenhum dos princípios identificados no conjunto da legislação analisada atinge a frequência de 50%, nem mesmo os disciplinados no Art. 14 da LDB nº 9394/96: participação na elaboração do projeto político-pedagógico (41,4%) e participação das comunidades em conselhos escolares e equivalentes (34,5%). Os níveis e as variadas formas de participação, identificados na Tabela 1, circunscrevem-se à defesa de interesses políticos específicos e à natureza do projeto social e educacional de cada sistema de ensino.

Os dados referidos realçam os dados advindos de um estudo realizado por Souza e Faria (2004) sobre a municipalização do ensino no Brasil que, em face da atribuição de progressivos graus de autonomia deferidos aos municípios, estes se veem diante de desafios concernentes à participação no regime de colaboração, na elaboração dos Planos Municipais de Educação, na constituição dos Conselhos Municipais de Educação, no acompanhamento e controle social e na instituição dos fóruns permanentes de educação. Nessa perspectiva, interpretamos que o conceito de participação na gestão democrática do ensino público, compreendido pelos sistemas de ensino, tem assumido um caráter reducionista, distanciado do conceito de participação em sua forma plena.

A necessidade de ampliação da participação no âmbito dos sistemas municipais de ensino não se refere apenas à realidade circunscrita ao estado do Piauí, visto que outros estudos apontam em suas considerações cenários semelhantes. De acordo com as análises apresentadas por Rebelatto e Nardi (2012), sob a ótica de um estudo realizado em municípios catarinenses, tendo em vista o pressuposto da participação da comunidade nos processos decisórios acerca de assuntos educacionais, consideram que as opções político-institucionais traduzem um quadro preocupante. A pesquisa traz dados que nos possibilitam constatar que, embora a maioria dos municípios possua sistema próprio de ensino, os princípios da gestão democrática do ensino público não representam maiores avanços em relação ao mínimo firmado na LDB/96, na medida em que não apontam para o alargamento em relação ao definido pela legislação nacional.

Assim posto, reconhecemos, por um lado, que o sistema de ensino é um espaço de lutas e de conflitos, visto que sua organização e difusão, ao longo dos séculos, refletem forças econômicas, históricas e sociais em seu entorno e, por outro lado, esse mesmo sistema também carrega e alimenta esperanças de democratização social e de libertação dos povos (SARMENTO, 2005). É nesse sentido que postulamos a crença de que há pertinência no debate em torno do conceito e efeito da gestão democrática do ensino público.

Apresentada a correlação dos princípios da gestão democrática com as dimensões da participação (poder decisório, planejamento e democracia representativa), passamos, então, à apresentação da correlação dessas dimensões com os espaços e os mecanismos da participação, conforme está demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Frequência dos espaços e mecanismos da gestão democrática relacionados às dimensões da participação em 2018

Dimensões	Espaços e mecanismos	Frequência (%)
		Total-Piauí
Poder decisório	Conselho Municipal de Educação	100
	Conferência Municipal de Educação	39,1
	Conselho Escolar	37,9
	Órgãos Colegiados	24,1
	Grêmios	12,6
	Conselho Fiscal	3,4
Planejamento	Plano Municipal de Educação	72,4
	Projeto Político-Pedagógico	40,2
	Plano Plurianual de Educação	27,6
	Lei de Diretrizes Orçamentárias	25,3
Democracia representativa	Eleição da equipe diretiva	20,7

Fonte: Rede Mapa (Coordenação no Piauí).

A Tabela 2 traz alguns dados acerca da participação na gestão democrática de acordo com o que dispõem as leis analisadas e nos permitem afirmar que: o Conselho Municipal de Educação está presente em 100% das leis, pois é uma prerrogativa para institucionalização do sistema; há uma variedade em termos de frequência dos espaços apresentados, ou seja, enquanto o Plano Municipal de Educação tem frequência de 72,4%, o Conselho Fiscal computa somente 3,4%; os espaços de participação são pouco explicitados nas leis, mesmo os recomendados pela LDB/96, em conformidade com o Art. 14.

Os dados demonstram baixa frequência em relação aos espaços e mecanismos, mas, ainda assim, nossas análises nos remetem à reflexão de que a participação é o melhor caminho para a gestão da educação e, ancorados nas ideias de Bordenave (1985), este ideário traz consigo mais pontos positivos que do contrário, pois: facilita o crescimento da consciência crítica da população; fortalece seu poder de reivindicação; prepara para adquirir mais poder na sociedade; garante o controle das autoridades por parte do povo; quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

O que falta, afinal, para a sociedade se envolver de forma plena da gestão do ensino público? Os espaços e mecanismo de participação na gestão do ensino existentes são suficientes? Embora sem pretendermos indicar respostas totais para essas perguntas, nos limitamos a realçar que a democracia participativa é

aquela em que os cidadãos sentem que, por participarem, têm responsabilidades e, por isso, tomam parte na construção de uma nova sociedade (BORDENAVE, 1985). É nesse caminho que queremos o ensino público.

CONCLUSÕES

Este estudo foi construído com o objetivo de compreender a gestão democrática do ensino público à luz de dispositivos legais, como a Carta Federal de 1988 (Art. 206), a LDB de 1996 (Art. 14) e o PNE 2014-2024 (Meta 19) e, a partir desse entendimento, fazer o levantamento, seguido de análise do conjunto de leis de criação dos sistemas de ensino institucionalizados nos municípios do estado do Piauí, com ênfase nos princípios da gestão democrática e nos espaços e mecanismos de participação e, ainda, fazer uma correlação destes com três dimensões (poder decisório, planejamento e democracia participativa), as quais emergiram das próprias leis.

O estudo, do ponto de vista teórico, com base na legislação nacional acerca da matéria da educação, permitiu-nos compreender: a gestão democrática do ensino público não é somente um princípio constitucional, mas uma necessidade; a participação social é o mais valioso princípio da gestão democrática; é possível termos acesso aos espaços e mecanismos de participação na gestão tanto dos sistemas, quanto das escolas.

Partindo desse entendimento, realizamos uma análise nas leis de criação dos sistemas de ensino de municípios piauienses, de forma a identificar os princípios da gestão democrática, os espaços e mecanismos de participação. Com base na forma como a legislação apresenta tais princípios, foi possível identificar três dimensões em que estão diretamente correlacionados, assim como estão com os espaços e mecanismos de participação: i) poder decisório: os conselhos, os colegiados e os fóruns, grêmios; ii) planejamento: plano municipal de educação, projeto político-pedagógico, plano plurianual de educação, lei de diretrizes orçamentárias; iii) democracia representativa: eleição para diretores e conselho escolar.

E para concluirmos, acreditamos que o reconhecimento de mudanças na organização e gestão educacional, conforme argumentam Nardi, Rebelatto e Gamba (2013), reforça a possiblidade de os municípios trilharem o caminho da transformação da realidade local, de forma a promover maior compasso entre a própria realidade e as expectativas de desenvolvimento educacional. A autonomia, portanto, assegurada aos municípios pelas vias da institucionalização dos sistemas de ensino, reforça, sobremaneira, essa possibilidade.

Dizemos, desta feita, que a institucionalização dos sistemas municipais de ensino do estado do Piauí é uma tarefa em processo, o que não poderia ser diferente quanto à materialização da gestão democrática do ensino público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70-LDA, 2011.

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

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4024/61**. Brasília, DF: Senado Federal, 1961.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96**. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Lei n. 010.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República/ Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República/ Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 20 jul. 2017.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Sistemas municipais de educação: autonomia e gestão democrática como premissas. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 11, n. 01, Edição Especial, p. 351-362, dezembro, 2018.

FLACH, Simone de Fátima. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v. 27, n. 102, p 1-20, Rio de Janeiro, 2019.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. Concepções e práticas de organização e gestão da escola: considerações introdutórias para um exame crítico da discussão atual no Brasil. **Revista Española de Educación Comparada**, Madrid: Espanha, n. 13, p. 155-192, 2007.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda.; LIMA, Antônio Bosco de. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. **Rev. Ensaio**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 51-64, jan./abr. 2012.

MARANHÃO, Iágrici Maria de Lima; MARQUES, Luciana Rosa. Os mecanismos de participação social na escola: instrumentos de gestão democrática ou de controle? **Espaço do currículo**, v.7, n. 1, p. 125-136, jan./abr. 2014.

MARTINS, José do Prado. **Administração escolar**: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação. São Paulo: Atlas, 1991.

NARDI, Elton.; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon; GAMBA, Ivan Carlos. Opções político-institucionais de sistemas municipais de ensino: para onde caminha a gestão democrática do ensino público? **Roteiro**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 38, n. 1, p. 169-194, jan./jun. 2013.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 123-136, mar./abr. 2018.

PARO, Victor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PARO, Victor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PENIN, Sonia T. Sousa; VIEIRA, Sofia Lerche. Refletindo sobre a função social da escola. In: VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). **Gestão da escola**: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 13-43.

PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos. **A institucionalização dos sistemas municipais de ensino na realidade paraense**: obstáculos e possibilidades – o caso do município de Barcarena. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2010.

REBELATTO, Durlei Maria Bernardon; NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público: uma leitura das opções político-institucionais nos sistemas municipais de ensino do oeste catarinense. **IX ANPED SUL**. Seminário de Pesquisa em educação da região Sul, 2012.

RIBEIRO, Elizabeth Matos; IZIQUIERDO, Oscar Chassagnes; SANTOS, Reginaldo Souza Avaliação da capacidade de gestão democrática em municípios baianos. **O&S**, Salvador, v. 19, n. 63, p. 717-736, out./dez. 2012. Disponível em: <www.revistaoes.ufba.br>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SARMENTO, Dilva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 set. 2017.

SOARES, Márcia Miranda. **Teoria do sistema federal**: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma de Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche e VIDAL, Eloisa Maia. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implantação de um novo modelo. **Revista Ibero-Americana de Educação**, n. 67, p. 19-37, jan./abr. 2015.

WERLE, Flávia. Obino Corrêa.; THUM, Adriane Brill.; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-420, jul./set. 2009.

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro
Doutora em Educação (PUCRS), tendo realizado estágio pós-doutoral no PPGDE-UNOESC. Professora da Universidade Estadual do Piauí, do curso de Pedagogia. E-mail: raicribeiro@hotmail.com.

Recebido em 22 de agosto 2019.
Aprovado em 19 de fevereiro 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.95824

Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná

Democracy and democratic management in municipal education systems: the reality of the state of Paraná

Democracia y gestión democrática en los sistemas de educación municipal: la realidad del estado de Paraná

SIMONE DE FÁTIMA FLACH
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-9445-0111
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Resumo: A partir do materialismo histórico e dialético, este artigo tem por objetivo desvelar como o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público se faz presente nas políticas locais. Para tanto, o texto tece considerações a respeito dos fundamentos da democracia e sua relação com a gestão democrática; apresenta algumas possibilidades e alguns limites para a sua efetivação na realidade paranaense e, por fim, analisa dados de pesquisa em municípios que já instituíram sistemas municipais de ensino.

Palavras-chave: Gestão democrática; Sistema Municipal de Ensino; políticas educacionais municipais.

***Abstract**: From the historical and dialectical materialism, this paper aims to reveal how the constitutional principle of democratic management of public education is present in local policies. To this end, this text makes considerations on the foundations of democracy and its relation to democratic management; it presents some possibilities and some limits for its effectiveness in the Paraná reality and, finally, it analyzes research data in municipalities that have already instituted Municipal Systems of Education.*

***Keywords**: Democratic management. Municipal System of Education. Municipal educational policies.*

***Resumen**: A partir del materialismo histórico y dialéctico, este artículo tiene como objetivo presentar cómo el principio constitucional de gestión democrática de la educación pública está presente en las políticas locales. Con este fin, el texto hace consideraciones sobre los fundamentos de la democracia y su relación con la gestión democrática; presenta algunas posibilidades y algunos límites para su efectividad en la realidad paranaense y, por fin, analiza los datos de investigación en municipios que ya han instituido los Sistemas Municipales de Educación.*

***Palabras clave**: Gestión democrática. Sistema Municipal de Educación. Políticas educativas municipales.*

INTRODUÇÃO

A democracia, a democratização da educação, a gestão democrática da e na educação são conceitos historicamente construídos e estão vinculados à interpretação que se dá conforme os fundamentos que sustentam a análise em determinado momento histórico. Por isso, tratar da gestão democrática como princípio fundante para a organização e a oferta educacional em determinadas realidades requer a compreensão da dimensão contraditória do termo. Além disso, a forma como é utilizada indica sua vinculação com determinada concepção de sociedade (atual ou futura) e o compromisso com a manutenção ou transformação do *status quo*.

Sob a égide dos fundamentos do materialismo histórico e dialético e sob os limites da atual forma de sociabilidade, este texto apresenta a análise dos dados de uma pesquisa sobre a realidade de municípios paranaenses que já instituíram Sistemas Municipais de Ensino, com o objetivo de desvelar como o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público se faz presente nas políticas locais.

Com o intuito de colaborar na compreensão sobre como a democracia se insere no campo educacional, utilizamos sua interpretação em dois polos controversos: a democracia liberal burguesa, sob a qual se assenta todo o aparato legal-normativo de gestão democrática do ensino público brasileiro atual; e outra forma, aqui denominada de democracia social, a qual tem a participação ampla e o compromisso em suprir as necessidades da maioria da população com seus fundamentos. Para tanto, apresentamos as bases da democracia nesses dois polos e sua vinculação com a gestão democrática do ensino no Brasil, de forma a demonstrar que, mesmo sob os limites sociais, culturais e econômicos do país, algumas possibilidades podem ser evidenciadas nas realidades locais.

Em seguida, apresentamos dados de pesquisa sobre como a gestão democrática se manifesta nas realidades locais de municípios paranaenses que já instituíram Sistemas Municipais de Ensino, evidenciando como tais realidades são contraditórias, pois, embora esses municípios declarem legalmente que exercerão sua autonomia na condução das políticas educacionais e mostrem avanços nos processos de participação e decisão no encaminhamento político-educacional municipal, há fortes indícios de ações limitadoras e cerceadoras dessa participação, seja por meio de influências locais ou por subserviência aos encaminhamentos políticos mais gerais. Tais fatos indicam que o processo decisório local se mostra carregado de interesses de grupos dominantes; desse modo, a hegemonia revela-se e mostra toda a sua força na condução de políticas educacionais municipais.

Por fim, os documentos legais e normativos que disciplinam a organização dos Sistemas Municipais de Ensino e as formas de participação da comunidade na gestão das escolas e dos órgãos de fiscalização e controle social das políticas educacionais são apresentados e analisados. As análises indicam tanto possibilidades quanto limites para a efetivação da gestão democrática no âmbito municipal, evidenciando o movimento dialético entre o singular e o universal, tal qual abordado por Cheptolin (1982).

FUNDAMENTOS SOBRE DEMOCRACIA E VINCULAÇÃO COM A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO

Em sociedades periféricas, como a brasileira, a democracia é frágil, pois para sobreviver inserido na lógica capitalista, o Estado age para a manutenção da exploração da classe trabalhadora, debilitando iniciativas que tenham como fundamento ampliar a participação na definição de políticas sociais com a finalidade de amenizar as desigualdades. É importante destacar que o Estado é aqui entendido na concepção gramsciana, sendo composto pela união entre sociedade política e sociedade civil, de forma que a hegemonia se faz presente nas ações estatais por meio do consenso ou da coerção. Por isso, a discussão de democracia não pode ser analisada descolada do conceito de hegemonia, pois, conforme apontado por Gramsci (2007, p. 287):

> No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente.

Essa assertiva remete às condições estruturais que possibilitem aos grupos dirigidos tornarem-se dirigentes. No entanto, é preciso questionar: "pretende-se que sempre existam governados e governantes ou pretende-se criar as condições nas quais a necessidade dessa divisão desapareça?" (GRAMSCI, 2007, p. 325). Sob o jugo do modo de produção capitalista, o desaparecimento da divisão entre governantes e governados não é algo a ser perseguido, visto que esse modo de produção se fundamenta e se mantém na divisão do trabalho e na consequente divisão social. Por conseguinte, a superação dessa divisão só será possível em outro modo e produção que tenha a igualdade e a justiça social como fundamento. No que tange à possibilidade de vivência democrática nos limites da organização social capitalista, é preciso ter claro que a democracia burguesa é uma realidade. Se, no final do século XVIII, a defesa da democracia, pautada nos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade representou um avanço para a derrocada

de uma determinada organização social, também representou a expressão da opressão de uma nova classe sobre a outra: os burgueses assumiram o posto de dominantes e subordinaram a classe trabalhadora à lógica desmedida de obtenção de mais valia, a partir da exploração do trabalho humano. A partir de então, a classe burguesa passou, como classe dominante, a determinar "o que pensar o que estudar e até mesmo o que e como amar" (DIAS, 2014, p. 28). Isso ocorre por um processo ideológico no qual a hegemonia de determinada classe se materializa no cotidiano dos sujeitos, de forma que os valores burgueses são realçados e as necessidades da classe dominada são minimizadas. Nesse sentido:

> Os dominados compartem o horizonte subjetivo dos dominantes, sem terem a menor chance de vivê-lo no cotidiano: quadros vitais aparentemente inconciliáveis, solidados pela ideologia da igualdade e do mérito, onde tudo é possível. Isto é ocultado e não se resolve em conflito aberto graças a um discurso universal, que ai do "sempre foi assim" até o "tem que ser assim", a partir do qual o que é violência simbólica e física vir padrão ético, eterno e universal, de comportamento que busca transformar conflito em harmonia, em parceria. **Trata-se da conformação de um modo de vida, predispondo as classes trabalhadoras à servidão voluntária.** (DIAS, 2014, p. 28-29, grifo do autor).

Segundo Schlesener (2018), desconsiderar a estrutura econômica da sociedade como origem das divisões políticas implica apresentar "uma definição abstrata da democracia e, consequentemente, de gestão democrática" (p. 67). A isso equivale dizer que o entendimento sobre democracia pressupõe considerar a relação entre o econômico, o político e o ideológico, sob pena de termos e defendermos uma realidade distorcida. Por isso, a discussão a respeito da democracia não pode ser unívoca, mas oferecer subsídios para o entendimento do seu significado no interior da sociedade capitalista e propor subsídios para que outras possibilidades de vivência democrática sejam possíveis, ultrapassando os efeitos da hegemonia dominante e contribuindo para a luta por outra hegemonia.

A democracia burguesa se fundamenta nos pressupostos revolucionários de igualdade, liberdade e fraternidade, sem que estes sejam amplamente compreendidos no interior da sociedade capitalista. A igualdade formal instituída pela defesa jurídica que se fundamenta na igualdade política é um misto de verdade e engano, pois, ao mesmo tempo em que coloca todos os indivíduos como pertencentes à mesma sociedade, iguais em direitos e deveres, torna a relação econômica meritocrática e não oferece as condições mínimas para a compreensão de que a igualdade econômica é nula. O pressuposto da liberdade coloca as classes sociais como livres e "iguais", de modo que o burguês é livre para comprar e o trabalhador é livre para vender a força de trabalho, obscurecendo a exploração do trabalho humano que alicerça tal relação. Por fim, o pressuposto de fraternidade

coloca sob os ombros do trabalhador novo peso, a aceitação e a subserviência aos outros dois pressupostos, impedindo que vislumbre outra possibilidade de vida. No sentido exposto, os pressupostos de igualdade, liberdade e fraternidade naturalizam o conceito de democracia, tornando-a abstrata e impedindo que os grupos dominados percebam a injustiça que fundamenta tais pressupostos, pois retirados do contexto e naturalizados "os conceitos permitem manter uma aparência conciliadora e dificultam identificar as contradições e os interesses econômicos e políticos que subjazem a uma realidade desigual e autoritária." (SCHLESENER, 2018, p. 72).

Em que pese a democracia burguesa, no contexto do final do século XVIII ter significado avanço revolucionário, no contexto de 1870-1871, com a tentativa da Comuna de Paris, assumiu postura conservadora ao demonstrar sua "vitalidade tanto em relação ao velho como em relação o novíssimo", pois "derrota os representantes da velha sociedade que não quer confessar-se definitivamente superada, mas derrota também os novíssimos grupos que consideram já ultrapassada a nova estrutura surgida da transformação iniciada em 1789." (GRAMSCI, 2007, p. 39).

Desde o seu início, a sociedade capitalista, fundamentada nos pressupostos burgueses, mesmo tendo passado por momentos de tensão e de crises, demonstra toda a sua vitalidade agindo em todos os espaços possíveis para a manutenção de sua hegemonia. Nesse sentido, a classe burguesa "põe-se a si mesma como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico." (GRAMSCI, 2007, p. 271). Assim, ao exercer a hegemonia, a burguesia detém o poder estatal e consegue determinar o aparato jurídico-normativo que visa assegurar a democracia, uma vez que o direito é entendido como expressão integral da sociedade, fato que, segundo Gramsci (2007, p. 249) é "falso", pois o direito exprime os interesses da classe dirigente e "'impõe' a toda sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento."

> A função máxima do direito é esta: pressupor que todos os cidadãos devem aceitar livremente o conformismo assinalado pelo direito, de vez que todos podem se tornar elementos da classe dirigente; no direito moderno, portanto, está implícita a utopia democrática do século XVIII. (GRAMSCI, 2007, p. 249).

A democracia burguesa, portanto, expressa a hegemonia de determinada classe sobre o conjunto de toda a sociedade e indica para a utopia de que todos podem se tornar dirigentes sem que seja alterada a estrutura econômica que fundamenta a produção capitalista. Nesse sentido, a democracia burguesa se fundamenta no princípio de igualdade sem considerar as desigualdades sociais.

Nesse contexto, a gestão democrática também se apresenta eivada de contradições, visto que é "submetida às condições históricas da formação econômica, social e política dessa sociedade." (SCHLESENER, 2018, p. 64). Por isso, quando se discute democracia e gestão democrática, é necessário estabelecer quais fundamentos as justificam, pois, conforme tais fundamentos, a defesa da democracia e da gestão democrática pode estar comprometida com a consolidação e a reprodução do poder ou com a transformação da ordem estabelecida.

A ordem estabelecida na sociedade capitalista está vinculada à hegemonia da classe dominante. Romper com essa ordem pode representar um verdadeiro exercício revolucionário, pois se compromete com a possibilidade de luta por outra hegemonia, ou seja, a hegemonia da classe trabalhadora. No campo da educação, defender a gestão democrática em uma perspectiva não burguesa, mas social, pode representar o grande avanço para a organização e a oferta da educação. A gestão democrática de caráter social tem o compromisso não apenas com a representatividade (democracia burguesa), mas com a participação ampla não somente de um grande número de pessoas, mas com aquelas que defendam os interesses e as necessidades da maioria da população e, consequentemente, tenham o compromisso com a transformação da ordem.

A transformação da ordem capitalista pressupõe a superação da desigualdade, sem a qual é impossível abordar a democracia social. Entretanto, a superação da desigualdade requer o reconhecimento de sua existência, de que há dirigentes e dirigidos, opressores e oprimidos, burgueses e trabalhadores, ou seja, que a luta de classes é real. Nessa perspectiva, a assertiva de que: "todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais" (GRAMSCI, 2006, p. 18), precisaria ser tomada como premissa para a discussão sobre qual democracia e qual gestão democrática se defende.

Para tanto, a democracia, na perspectiva social aqui abordada, precisa oferecer experiência democrática de modo que os sujeitos adquiram "uma consciência responsável dos deveres que incumbem às classes que chegam ao poder" (GRAMSCI, 2004. p. 246). Essa consciência só é possível se os sujeitos estiverem vinculados a um processo de formação que faça emergir suas necessidades e libertá-los das limitações impostas pela classe dominante. Assim, o processo democrático precisa prepará-los e capacitá-los para o exercício do poder, de modo a difundir uma consciência de deveres e de direitos a partir da "experiência viva e histórica" (GRAMSCI, 2004, p. 246). Assim, a democracia social ultrapassa a democracia burguesa por romper com o invólucro da divisão social do trabalho (e todos os seus entraves) e põe em destaque as necessidades comuns e universais. Essa possibilidade de vivência democrática materializa-se por meio de práticas que se fundamentem no "trabalho coletivo e solidário acompanhado pelo debate

político", comprometido com "um processo de educação mútua", possibilitando "romper com as relações e valores que sustentam a sociedade capitalista baseada na livre concorrência, na competição e no individualismo." (SCHLESENER, 2018, p. 76).

A partir dos pressupostos da democracia burguesa e da democracia social é possível inferir que a gestão democrática da e na educação não ocorre sem conflitos teóricos e práticos, pois está permeada pela concepção de mundo sobre a qual se assenta a sua organização em dado momento histórico e político. Por isso, ao tratarmos sobre a gestão democrática do ensino em municípios brasileiros, é tarefa controversa, pois a realidade imediata é caótica e pode não se apresentar com a clareza necessária para a análise. Em contrapartida, podemos indicar que a gestão democrática como integrante da democracia social não pode prescindir do compromisso com a transformação da realidade e, para isso, "implica a participação efetiva das massas, a sua autonomia construída a partir de um trabalho coletivo e a possibilidade de acesso dos dirigidos a dirigentes." (SCHLESENER, 2018, p. 83).

Para além da lógica formal, com a apresentação de pressupostos legais que a asseguram, procuramos apresentar a previsão de gestão democrática do ensino público no Brasil e as contradições da realidade em que se pretende efetivá-la.

GESTÃO DEMOCRÁTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES DA E NA REALIDADE

A gestão democrática do ensino público no Brasil já foi amplamente debatida por inúmeros pesquisadores e estudiosos do assunto. Não pretendemos retomar essa discussão, visto que, desde o processo de redemocratização pós-ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse assunto assumiu centralidade no debate a respeito da temática.

Na abordagem materialista histórica e dialética, a discussão sobre gestão democrática está amplamente vinculada ao exercício do poder em determinado momento histórico e se materializa pela relação de forças no interior da luta de classes, pois a gestão democrática é resultado da estrutura econômica sob a qual se vive e de todas as relações que ocorrem nesse âmbito. Com a clareza necessária de que na atual forma de sociabilidade a democracia existente está vinculada aos pressupostos burgueses, e que a democracia social existe como possibilidade histórica, apresentamos a realidade brasileira e paranaense sobre a qual se assentam as ações para a implementação da gestão democrática da e na educação.

Segundo Oliveira (2003), o Brasil pode ser caracterizado como um "ornitorrinco", pois convive com contradições internas que expressam um desenvolvimento truncado e disforme: é altamente urbanizado, mas conta com pouca força de trabalho e a população do campo convive com forte agronegócio; um setor industrial avançado, porém carente de tecnologia molecular-digital; estrutura de serviços diversificada (para altas rendas), mas também primitiva (para os pobres); sistema financeiro atrofiado, que financia a circulação de mercadorias, seja por meio de incentivos para a acumulação de capital ou para o consumo da população. Segundo o autor, "esta é a descrição de um animal cuja 'evolução' seguiu todos os passos da família! Como primata ele já é quase *Homo sapiens*!" (p. 133). Essas características colocam o país em destaque, evidenciando a distância abissal entre as classes sociais:

> O ornitorrinco é uma das sociedades capitalistas mais desigualitárias – mais até que as economias mais pobres da África que, a rigor, não podem ser tomadas como economias capitalistas –, apesar de ter experimentado as taxas de crescimento mais expressivas em período longo, sou tentado a dizer com elegância francesa, *et pour cause*. (OLIVEIRA, 2003, p. 143).

Essa realidade econômica, apontada por Oliveira (2003), influencia todos os setores e reflete nas oportunidades de participação política, na qual grande parte da população é excluída, prevalecendo os interesses dominantes. A realidade paranaense expressa também as características nacionais, em especial aquelas relacionadas ao forte agronegócio em detrimento ao trabalho de pequenos produtores, incentivos fiscais às grandes indústrias para a manutenção parca de empregos formais, além da forte influência de determinadas famílias nas políticas locais. Segundo Oliveira (2001, 2007), a política paranaense está, há quase três séculos, sob o domínio de determinados grupos familiares que detêm não apenas o poder político no estado, mas também o econômico. Há, portanto, na realidade local, uma intrincada rede de relações familiares e de riqueza que comandam a política estadual e municipal em todos os cantos do estado. Tal situação impede ou determina a participação do cidadão comum nos processos decisórios. Nesse contexto, o exercício da democracia é prejudicado e evidencia a fragilidade para a efetivação de ações que possibilitem um processo democrático formativo.

Fica evidenciado que os pressupostos burgueses se potencializam em todo o terreno social e se materializam em ações. Por um lado, a sociedade política age por meio de elaboração do aparato jurídico-normativo, o qual fundamenta e justifica ações e políticas governamentais, enquanto a sociedade civil não apenas influencia essa elaboração, como também a valida, universalizando para a classe

trabalhadora os projetos da classe dominante. No caso brasileiro (e paranaense), essa situação aprofunda-se e amplia-se em razão de questões históricas e das características conservadoras que a mantêm.

> O **papel conservador do Estado brasileiro deriva** dos imperativos de assegurar relações de dominação, reproduzir o modo de exploração e preservar os padrões existentes de desigualdade de renda, riqueza e privilégio, independentemente do desempenho econômico. (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 26, grifo dos autores).

As realidades nacional e local demonstram que são contraditórias e isso colabora para o domínio do poder econômico sobre toda a sociedade. A gestão democrática não é isenta de tais influências e interesses, demonstrando o quão frágil pode ser o exercício da democracia para aqueles que não fazem parte desse seleto grupo.

Embora a Constituição de 1988 esteja pautada em princípios democráticos e assegure a existência de instituições democráticas (art. 90, II; art. 127; art. 194; art. 206, VI; art. 216-A, X, entre outras previsões), a efetivação de tais canais de participação ainda estão fadados aos limites dos interesses dos grupos no poder em determinado momento histórico. Isso se evidenciou fortemente, quando em 2019, o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, limitou a existência de Colegiados na Administração Pública Federal, por meio do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019[1] (BRASIL, 2019). É importante destacar que esses colegiados se caracterizavam como importantes mecanismos de participação popular e de gestão democrática sobre políticas públicas.

Em relação à importância de um princípio constitucional, Adrião e Camargo (2001, p. 72) esclarecem que:

> O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. [...] Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes das futuras normatizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando uma espécie de referência para validar legalmente as normas que dele derivam.

1 O referido decreto encontra-se sob judice, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF). Em 13 de junho de 2019, o STF proferiu decisão em medida liminar, limitando o alcance do referido decreto.

Os princípios constitucionais que sustentam a organização social e política brasileira não são previsões abstratas que podem ou não ser observadas, mas se caracterizam como observância obrigatória a ser seguida, independentemente do grupo que exerce o poder. No entanto, como já observado sobre democracia e gestão democrática, tais princípios sofrem interpretação conforme as concepções e/ou entendimento do grupo hegemônico que exerce o poder em determinado momento histórico. Por isso, o exercício da democracia e a efetivação da gestão democrática são limitados por tais concepções, as quais não deixam de estar circunscritas na defesa de ações democráticas, mesmo quando estão contrapostas.

No campo da educação, a Constituição Federal prevê que o ensino no Brasil será ministrado com base em vários princípios, entre os quais a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988). A gestão democrática do ensino, na qualidade de princípio constitucional, também expressa a hegemonia de determinados grupos na elaboração da Constituição, visto que a opção foi democratizar a gestão apenas no setor público, relegando à Lei de Diretrizes e Bases sua regulamentação, fato que expressou a força política do setor privado, o qual, de maneira ampla, opta pela defesa de uma gestão pautada em princípios empresariais que se fundamentam na defesa da acumulação capitalista. Embora a previsão da gestão democrática do ensino público possa ser apontada como um avanço para o exercício da democracia, também expressa um entrave para sua efetivação no ensino privado.

Ao delegar a regulamentação da gestão democrática do ensino para a legislação infraconstitucional, a operacionalização do princípio ficou, posteriormente, prevista no texto da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa lei prevê a gestão democrática em vários dispositivos (inciso VIII do art. 3º, artigos 14, 15 e 56), os quais abrangem toda a organização educacional pública, desde a educação básica até a superior (BRASIL, 1996). A operacionalização da gestão democrática, circunscrita à autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) dos estabelecimentos e entes da administração pública, é prevista na lei nº 9.394/1996, como participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local na elaboração do projeto pedagógico da escola e conselhos escolares, respectivamente. Na educação superior, a gestão democrática está assegurada, conforme previsão no art. 56, na "existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participação os segmentos da comunidade institucional, local e regional." (BRASIL, 1996, s/pág.).

Além dessas questões, é preciso apontar que a lei nº 9.394/1996 também delega aos sistemas de ensino a definição de normas de gestão democrática na educação básica, conforme as peculiaridades locais (BRASIL, 1996). Embora tais previsões apontem para a descentralização da definição de normas, conforme

as necessidades locais, essas questões também inferem que a definição local será marcada (e definida) por interesses dos grupos dominantes. Em um país marcado pelo clientelismo, pelo conservadorismo e pela defesa de interesses particulares, tal previsão pode ser permeada por contradições: embora permita que sejam tomadas decisões mais próximas da realidade, estas podem ser subsumidas por defesas distantes das reais necessidades da maioria da população. Apesar dos limites de toda ordem, há também possibilidades que não podem ser ignoradas.

A democracia, então, precisa ser entendida tanto como princípio quanto método, para que não incorra em maiores limites do que possibilidades.

> A democracia como **princípio** articula-se ao da igualdade ao proporcionar, a todos os integrantes do processo participativo, a condição de sujeitos expressa no seu reconhecimento como interlocutor válido. Como método, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios. (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 77).

Tendo por base as questões apontadas, a efetivação da gestão democrática em municípios paranaenses é também assunto controverso, visto que, nas realidades locais, sua efetivação também é marcada por concepções e interesses políticos e sociais antagônicos. As realidades são diversas e expressam as condições materiais sob as quais vivem os sujeitos que delas fazem parte.

Para elucidar os limites e as possibilidades para a efetivação da gestão democrática, apresentamos dados sobre como a questão está posta em municípios paranaenses que já declararam legalmente sua autonomia na gestão da educação municipal, ou seja, já instituíram Sistemas Municipais de Ensino.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: DADOS DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO PARANÁ

Compreender a dimensão e a importância da gestão democrática em Sistemas Municipais de Ensino implica ter clareza sobre o que é e o que caracteriza um sistema de ensino. Para além da polissemia do termo "sistema", a qual abarca uma série de interpretações que passam pela noção de coletivo de escolas, redes de ensino, sistema de apostilamento para o ensino, entre outras, compactuamos com a seguinte assertiva:

> [...] o conceito de sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). (SAVIANI, 1999, p. 121).

A Constituição Federal de 1988, sob os desígnios do Estado democrático de direito, que tem como pressuposto a democracia, além de dispor sobre a gestão democrática, indicou em seu art. 211: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino." (BRASIL, 1988, p. 139). A lei nº 9.394/1996 reafirmou a previsão constitucional em seu art. 8º e estabeleceu algumas normas para a efetivação dos Sistemas Municipais de Ensino em seu art. 11, segundo o qual os municípios terão as seguintes incumbências: "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; [...] baixar normas complementares para o seu sistema de ensino [...] e, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino." (BRASIL, 1996, s/pág.). Além disso, o parágrafo único do mesmo artigo prevê a opção municipal em constituir sistema próprio ou integrar-se ao "sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica." (BRASIL, 1996, s/pág.). Disso denota-se de forma clara a competência municipal para instituir seu sistema próprio de ensino, questão que coloca em relevo a sua autonomia em relação ao compromisso de gerir as questões educacionais.

A opção de instituir Sistema Municipal de Ensino, atrelada à efetivação da gestão democrática do ensino público pode indicar possível promoção e ampliação da participação da comunidade local para a gestão da educação. A existência de Sistemas Municipais de Ensino não garante mais envolvimento da sociedade na condução das políticas educacionais, mas representa possibilidade real de que isso aconteça, mesmo que a questão esteja visceralmente ligada à dominação política, econômica e cultural que permeia as relações locais. Entretanto, a instituição de Sistema Municipal de Ensino não se dá de forma imediata, necessitando de ações do poder público municipal para que a previsão legal se torne real. O reconhecimento jurídico e social de um Sistema Municipal de Ensino necessita do cumprimento de determinado trâmite, sem o qual o processo de autonomia a ser instituído é deveras comprometido:

> a) criação do Sistema Municipal de Ensino por meio de Lei Municipal específica; b) criação ou reorganização do Conselho Municipal de Educação, de modo que se torne o órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino; c) organização de aparato administrativo que possibilite a operacionalização do Sistema Municipal (previsão e destinação de recursos financeiros, estruturais e humanos); e, por fim, d) **comunicação à Secretaria Estadual e ao Conselho Estadual de Educação sobre a aprovação das Leis específicas, visando oficializar sua desvinculação do Sistema Estadual de Ensino** (em razão de que, historicamente, os municípios e suas escolas compunham o Sistema Estadual de Ensino). (FLACH, 2019, p. 8).

A partir dos caminhos escolhidos pelos municípios, podemos identificar sua opção pela autonomia ou vinculação ao Sistema Estadual de Ensino. No estado do Paraná, esse processo pode ser considerado como bastante tímido, visto que apenas 4% dos municípios fizeram essa opção, pois, dos 399 municípios, apenas 16 constituíram legalmente seus sistemas próprios e criaram ou reorganizaram seus Conselhos Municipais de Educação. Entretanto, mesmo tendo sido criado o Sistema Municipal de Ensino e (re)organizado o Conselho Municipal de Educação para que este se torne órgão normativo, a operacionalização do sistema de forma autônoma ainda é frágil, pois não há previsão de mecanismos institucionais[2] para seu funcionamento, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Situação de municípios paranaenses quanto à criação e à organização para funcionamento do Sistema Municipal de Ensino – 2018

Município	Criação do Sistema Municipal	Criação e/ou reorganização do CME	Previsão de mecanismos para a operacionalização do SME
Chopinzinho	Lei nº 02, de 20/12/2001	Lei nº 1.678, de 16/05/2001	Sim
Toledo	Lei nº 1.857, de 18/12/2002	Lei nº 2.026, de 9/04/2010	Sim
Londrina	Lei nº 9.012, de 23/12/2002	Lei nº 1.126, de 06/06/2011	Sim
Ponta Grossa	Lei nº 7.081, de 30/12/ 2002	Lei nº 10.593, de 26/06/2011	Sim
Ibiporã	Lei nº 1.891, de 30/06/2004	Lei nº 1.891, de 30/06/2004	Não
São José dos Pinhais	Lei nº 632, de 29/10/2004	Lei nº 632, de 29/10/2004	Sim
Guarapuava	Lei nº 1.394, de 8/10/2004	Lei nº 1.319, de 10/02/2004	Sim
Araucária	Lei nº 1.528, de 2/12/2004.	Lei nº 1.527, de 2/12/2004	Sim
Curitiba	Lei nº 12.090, de 19/12/2006	Lei nº 12.081, de 19/12/2006	Sim

2 Entendemos como mecanismos institucionais para a operacionalização do Sistema Municipal de Ensino a existência de recursos humanos (profissionais qualificados) para acompanhar o processo de criação, autorização de funcionamento e credenciamento de instituições de ensino integrantes do Sistema Municipal de Ensino, bem como recursos estruturais e financeiros para que isso aconteça, de forma que ocorra a desvinculação do sistema estadual.

Quadro 1 – Situação de municípios paranaenses quanto à criação e à organização para funcionamento do Sistema Municipal de Ensino – 2018

Município	Criação do Sistema Municipal	Criação e/ou reorganização do CME	Previsão de mecanismos para a operacionalização do SME
Paranaguá	Lei complementar nº 69, de 10/09/2007	Lei nº 2.759, de 29/05/2007	Sim
Sarandi	Lei nº 1.531, de 16/06/2008	Lei nº 1.531, de 16/06/2008	Sim
Pinhais	Lei nº 1.059, de 28/12/2009	Lei 1.055, de 23/12/2009	Sim
Cascavel	Lei nº 5.694, de 22/12/2010	Lei nº 5.694, de 22/12/2010	Sim
Iguatu	Lei nº 620, de 03/04/2013	Lei nº 620, de 03/04/2013	Não
Palmeira	Lei nº 3.592, de 13/12/2013	Lei 3.591, de 13/12/2013	Não
Telêmaco Borba	Lei nº 2.153, de 24/10/2016	Lei nº 2.153, de 24/10/2016	Não

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados nos sites das prefeituras e câmaras municipais dos municípios pesquisados.

A criação de Sistema Municipal de Ensino pode indicar intenções políticas e sociais que vislumbrem o compromisso com uma gestão mais próxima da comunidade local. No entanto, tal previsão, por si só não é indicativo de gestão democrática, pois a organização de um Sistema Municipal de Ensino que tenha sustentação em perspectivas democráticas precisa ter, no mínimo: um Conselho Municipal de Educação, livre de amarras políticas locais, com funções deliberativas e normativas, composto por membros que representem diferentes segmentos sociais; equipe de profissionais habilitados para apoio e manutenção das atividades específicas de um Sistema Municipal de Ensino (responsáveis pela autorização de funcionamento e credenciamento de instituições escolares, bem como sua fiscalização); aparato legal e normativo que assegure ações e exercício de democracia no interior do Sistema Educacional e das unidades escolares, tais como Conselhos Escolares ou equivalentes e designação de diretores de escolas que possibilitem a participação da comunidade escolar no planejamento, no acompanhamento e na avaliação das ações educacionais.

Quanto à composição dos Conselhos Municipais de Educação, todos os municípios integrantes da pesquisa preveem a participação de diferentes segmentos da sociedade. No entanto, há já algumas peculiaridades: no município de Guarapuava a indicação dos membros é realizada pelo prefeito a partir de uma lista tríplice, indicada pelos segmentos (GUARAPUAVA, 2004); em Ibiporã, 50% dos membros são de nomeação exclusiva do prefeito (IBIPORÃ, 2004); em São José dos Pinhais, a presidência é de nomeação exclusiva do Poder Executivo Municipal (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004); e, em Chopinzinho, o secretário de Educação é o presidente nato desse órgão colegiado (CHOPINZINHO, 2001).

Tais previsões podem indicar que o poder público local exerce influência direta nas decisões e nas deliberações, fato que pode prejudicar o exercício da democracia, corroborando o domínio de determinados grupos nos encaminhamentos políticos locais. Todos os Conselhos Municipais de Educação têm funções deliberativas sobre os encaminhamentos políticos, principalmente aquelas relacionadas ao acompanhamento das políticas e dos programas propostos pelo poder público municipal, mas a função normativa relativa às atividades de um sistema municipal em efetivo funcionamento são ausentes em quatro municípios investigados, o que denota, ainda, dependência e vinculação às normas do Sistema Estadual de Ensino. Essa questão também pode ser um possível indicativo da falta de autonomia ou mesmo submissão às orientações mais gerais.

Em relação à designação de diretores de estabelecimentos escolares, dos 16 municípios pesquisados, em três não foram localizados documentos normativos sobre essa possibilidade de exercício democrático. Nos demais, há documentos norteadores para a designação de diretores, dos quais, em 12, há previsão de escolha pela comunidade escolar; e, em um, a escolha de diretores escolares será realizada pelo prefeito, sendo essa função entendida como Cargo em Comissão (PALMEIRA, 2016). Nos municípios com previsão de escolha de diretor pela comunidade escolar, em sete há paridade de participação da comunidade interna e externa no Colegiado Eleitoral. Quanto à participação da comunidade interna em Cascavel, há inclusão de estagiários (CASCAVEL, 2014); em Araucária, há previsão de participação de alunos com idade "igual ou maior que 12 anos" (ARAUCÁRIA, 2009). Tais previsões indicam maior amplitude na participação da comunidade, possibilitando que mais sujeitos vivenciem o processo democrático.

Em que pese a importância da participação da comunidade escolar na definição, no acompanhamento, na execução e na avaliação de ações nas unidades escolares, a previsão de funcionamento de conselhos escolares ou equivalentes ainda também é frágil nos municípios pesquisados, visto que em apenas 10 deles há normas específicas para seu funcionamento.

Tais fatos, relativos às possibilidades de efetivação da gestão democrática, indicam que, em municípios que declararam o compromisso com a autonomia para a gestão das políticas locais, a efetivação da gestão democrática não está consolidada. Todavia, a iniciativa de criação de Sistemas Municipais de Ensino precisa ser entendida como avanço na busca por vivências democráticas. Em contexto conservador e de controle político e econômico por determinados grupos, essa iniciativa, mesmo que limitada, precisa ser comemorada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual estágio do capitalismo, em que se faz presente fortemente a divisão social e a exploração do trabalho humano, a discussão a respeito das possibilidades e dos limites de vivência democrática e efetivação de gestão educacional pautada em seus princípios se mostra bastante contraditória, visto que os dois termos – democracia e gestão educacional – são carregados de significados, compromissos, interesses e ideologias. A divisão da sociedade também se expressa na interpretação e na defesa da democracia, pois, por um lado, a democracia burguesa se mostra hegemônica e sob a égide da representatividade, marcada pelo domínio de determinado grupo que se encontra no centro do modo de produção e, consequentemente, na condução de políticas educacionais. Por outro lado, mesmo sob os limites do capitalismo, as brechas deixadas pelos grupos dominantes para a participação popular evidenciam possibilidades de luta hegemônica por outra forma de democracia, a qual se vincula a outra sociabilidade que tenha como pressuposto a superação da divisão de classes. Todavia, é preciso reconhecer os limites para que essa possibilidade não fique no campo da utopia e se torne real. Por isso, mesmo sob forte pressão dos interesses dominantes, a defesa da democracia popular e da gestão democrática, pautada em seus pressupostos, precisa ser presente.

Na realidade brasileira e paranaense, a vivência da democracia enfrenta entraves, tanto em razão dos interesses hegemônicos quanto pelo resultado das influências históricas, sociais e culturais, as quais dão um contorno conservador para a condução de políticas públicas. Nesse sentido, os dados analisados evidenciam o quão distante a educação paranaense se encontra de uma gestão democrática, pautada em princípios da democracia popular. Contudo, os dados dos municípios analisados demonstram que, além de limites, há possibilidades para que a gestão democrática deixe de ser apenas previsão legal e se torne real, mesmo que embasada em pressupostos burgueses. Quanto à criação de Sistemas Municipais de Ensino e indicativos de gestão democrática na condução da educação local, a realidade paranaense expressa fragilidades e potencialidades.

A utopia de alcançar formas de efetivação ou de aproximação de uma democracia popular é possibilidade histórica. Entretanto, a vivência de uma gestão democrática pautada na democracia burguesa não pode ser abandonada, pois ela deixa brechas para o exercício democrático e abre caminhos para a luta por outra hegemonia que tenha a igualdade, a liberdade e a justiça social como fundamentos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEITA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, Financiamento e direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 2.060, de 15 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a eleição direta de diretores e Diretores auxiliares nas unidades educacionais da rede pública municipal de Ensino e dá outras providências. 2009. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-2060-2009-Araucaria-PR.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

CASCAVEL. **Lei nº 6.407, de 20 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a Escolha de Diretores das Escolas Municipais e dos Centros Municipais de Educação infantil de Cascavel, mediante eleição direta para mandato de dois anos. 2014. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-6407-2014-Cascavel-PR.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

CHEPTOLIN, A. **A dialética materialista**: categorias e leis da dialética. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

CHOPINZINHO. **Lei complementar nº 02, de 20 de dezembro de 2001**. Autoriza o chefe do poder executivo a criar o Sistema Municipal de Ensino de Chopinzinho. 2001. Disponível em: http://www.camarachopinzinho.pr.gov.br/leis/1475064857.pdf. Acesso em: 22 jan. 2018.

DIAS, E. F. Notas sobre hegemonia. *In*: SCHLESENER, A. H. *et al.* **Filosofia, política e educação**: leituras de Antonio Gramsci. Curitiba: UTP, 2014. p. 19- 34.

FLACH, S. F. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, *ahead of print*, 2019.

GRAMSCI, A. Democracia operária. *In*: GRAMSCI, A. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 1. p. 245 -249.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 2.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GUARAPUAVA. **Lei nº 1.394, de 8 de outubro de 2004**. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Guarapuava, e dá outras providências. 2004. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/g/guarapuava/lei-ordinaria/2004/140/1394/lei-ordinaria-n-1394-2004-disciplina-a-organizacao-do-sistema-municipal-de-ensino-do-municipio-de-guarapuava-e-da-outras-providencias?q=1394. Acesso em: 10 out. 2018.

IBIPORÃ. **Lei nº 1.891, de 30 de junho de 2004**. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã e dá outras providências. 2004. Disponível em: http://www.cmibipora.pr.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T0RRPU9Eaz1PR009T1dJPU9HRT1PVFU9T1RNPU9UQT1ZVEE9&&id=5062. Acesso em: 12 out. 2018.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, R. C. de. **O silêncio dos vencedores**: genealogia, classe dominante e estado no Paraná. Curitiba: Moinho do Verbo, 2001.

OLIVEIRA, R. C. de. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 18, p. 150-169, dez. 2007.

PALMEIRA. **Lei municipal nº 4.133, de 17 de maio de 2016**. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Salários do quadro próprio do magistério público municipal e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/palmeira/lei-ordinaria/2016/413/4133/lei-ordinaria-n-4133-2016-institui-o-plano-de-cargos-carreira-e-salarios-do-quadro-proprio-do-magisterio-publico-municipal-e-da-outras-providencias. 2016. Acesso em: 6 jan. 2019.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei nº 632, de 29 de outubro de 2004**. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de São José dos Pinhais. 2004. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/s/sao-jose-dos-pinhais/lei-ordinaria/2004/64/632/lei-ordinaria-n-632-2004-disciplina-a-organizacao-do-sistema-municipal-de-ensino-do-municipio-de-sao-jose-dos-pinhais?q=632. Acesso em: 18 out. 2016.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHLESENER, A. H. "Esta mesa redonda é quadrada": notas sobre gestão democrática a partir dos escritos de Antonio Gramsci. *In*: SCHLESENER, A. H.; OLIVEIRA, A. L.; ALMEIDA, T. M. G. (org.). **A atualidade da filosofia da práxis e políticas educacionais**. Curitiba: UTP, 2018. p. 63-86.

Simone de Fátima Flach
Doutora em Educação (UFSCAR). Docente do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE/PR. E-mail: eflach@uol.com.br

Recebido em 24 de agosto 2019.
Aprovado em 16 de março 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.96280

Gestão da educação em sistemas municipais de ensino no Tocantins: tensionamento entre princípio e método democráticos

Management of education in municipal systems of teaching in Tocantins: tensioning between democratic principle and method

Gestión de la educación en sistemas municipales de enseñanza en Tocantins: tensionamiento entre principio y método democráticos

ROSILENE LAGARES
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0003-2959-5573
Universidade Federal do Tocantins - Campus de Palmas.
KATIA CRISTINA FERREIRA CUSTÓDIO BRITO
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0001-8519-4884
Universidade Federal do Tocantins - Campus de Palmas
MEIRE LÚCIA ANDRADE DA SILVA
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0002-1237-6422
Sistema Municipal de Ensino de Gurupi-Tocantins.

Resumo: O artigo apresenta exame do quadro normativo e de condições político-institucionais em sistemas municipais de ensino no Tocantins para a gestão democrática no campo da educação pública e características das dinâmicas de participação em suas comunidades escolares. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, documental e de campo. Os resultados mostram a presença de princípios/espaços/mecanismos essenciais à gestão democrática nos sistemas. Todavia, desnuda o tensionamento entre o princípio e o método democráticos. Evidencia a necessidade de aprofundamentos conceituais.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação. Políticas educacionais. Legislação educacional. Educação municipal.

Abstract: *The article presents a review of the normative framework and political-institutional conditions in municipal education systems in Tocantins, for the democratic management in the field of public education and characteristics of the dynamics of participation in their school communities. It is a research of bibliographical, documentary and field nature. The results show the presence of principles/spaces/mechanisms essential to the democratic management in the systems. However, it strips the tension between the democratic principle and method. It shows the need for conceptual deepening.*

Keywords: *Democratic management of education. Educational policies. Educational legislation. Municipal education.*

***Resumen**: El artículo presenta el marco normativo y de condiciones político-institucionales en sistemas municipales de enseñanza en Tocantins para la gestión democrática en el campo de la educación pública y características de las dinámicas de participación en sus comunidades escolares. Se trata de una investigación de naturaleza bibliográfica, documental y de campo. Los resultados muestran la presencia de principios/espacios/mecanismos esenciales para la gestión democrática en los sistemas. Sin embargo, desnuda la tensión entre el principio y el método democráticos. Evidencia la necesidad de profundidades conceptuales.*

***Palabras clave**: Gestión democrática de la educación. Políticas educativas. Legislación educativa. Educación municipal.*

INTRODUÇÃO

Circunscrito ao tema da gestão democrática no campo da educação pública, neste artigo tem-se por objetivo examinar o quadro normativo e condições político-institucionais estabelecidas por governos municipais com sistemas municipais de ensino (SME) no Estado do Tocantins para a gestão democrática da educação pública no âmbito dos seus sistemas e características das dinâmicas de participação nas comunidades escolares nos municípios, entre os anos de 1997 a 2018.

O trabalho é um dos resultados da Pesquisa da Rede MAPA no Tocantins (Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino), em consonância com a pesquisa nacional (NARDI, 2014) desenvolvida no Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da Universidade Federal do Tocantins (EpeEM/UFT), vinculado ao Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão de Políticas Curriculares e Educativas (NEPCE), ao Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObSPE) e à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) – diretoria Tocantins.

Trata-se de uma pesquisa assentada em revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007); pesquisa documental (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), com análise de conteúdo de normas; e pesquisa de campo (DENZIN; LINCOLN, 2006), com aplicação de questionários semiestruturados junto a membros de conselhos municipais de educação (CME) dos municípios com SME, participantes da investigação.

A delimitação empírica da investigação compreende 36 municípios do estado do Tocantins[1], situados em duas mesorregiões e em cinco microrregiões, como apresentado no Quadro 1 e na Figura 1.

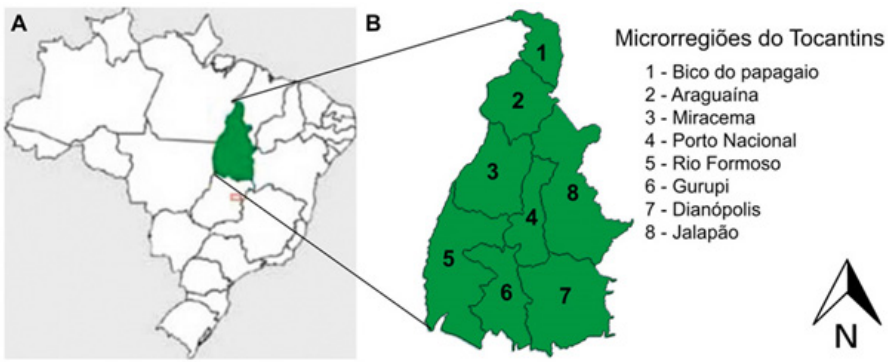
1 O estado do Tocantins possui 139 municípios.

Quadro 1 – Universo de população da pesquisa, 2018

Item	Mesorregião	Microrregião	Total de municípios	Municípios com SME
1	Ocidental	Araguaína	17	6 Araguaína, 2008; Colinas do Tocantins, 2001; Muricilândia, 2013; Nova Olinda, 2005; Palmeirante, 2011; Wanderlândia, 2007.
2	Ocidental	Miracema do Tocantins	24	7 Brasilândia, 2009; Fortaleza do Tabocão, 2005; Goianorte, 2016; Guaraí, 2009; Miracema, 2004; Miranorte, 2009; Presidente Kennedy, 1990.
3	Ocidental	Rio Formoso	13	7 Araguaçu, 2008; Fátima, 2007; Formoso do Araguaia, 2004; Lagoa da Confusão, 2017; Nova Rosalândia, 2008; Paraíso, 2016; Sandolândia, 2010.
4	Oriental	Porto Nacional	11	6 Bom Jesus do Tocantins, 2006; Lajeado, 2011; Palmas, 2004; Pedro Afonso, 2004; Porto Nacional, 2007; Santa Maria do Tocantins, 2010.
5	Oriental	Dianópolis	20	10 Arraias, 2005; Combinado, 2006; 2017; Dianópolis, 2002; Lavandeira, 1997; Natividade, 1998; Novo Alegre, 2006; Ponte Alta do Bom Jesus, 2017; Santa Rosa do Tocantins, 2007; Taguatinga, 2006; Taipas do Tocantins, 2009.
TOTAL	**2**	**5**	**85**	**36**

Fonte: Arquivos Rede MAPA-TO (2015-2019).

Figura 1 – Microrregiões do Tocantins



Fonte: http://www.google.com.br. Acesso em: 10 de jun. 2019.

A primeira etapa da pesquisa iniciou-se no segundo semestre de 2015, com a revisão bibliográfica, para aprofundamento teórico-conceitual; a pesquisa documental foi realizada em municípios com SME, com a coleta de documentos municipais que tivessem relação direta ou indireta com a gestão democrática, a partir do recorte histórico entre 1997 – primeiro ano de implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394 (BRASIL, 1996) – e 2018 – data recorte da pesquisa (NARDI, 2014).

Para a captação de informações e documentos, foram realizados contatos remotos por telefone, WhatsApp e *e-mail*, diretamente com os responsáveis pela educação nos municípios, no segundo semestre de 2015, mas com um baixo retorno dos pesquisados. Em 2016, realizou-se uma análise e interpretação dos Planos Municipais de Educação (PME) do Tocantins (LEMOS, 2017) e, em 2017, foram retomados os contatos remotos[2]. Em seguida, considerando o baixo retorno de respostas, decidiu-se pelo contato direto por telefone[3] com os secretários municipais de Educação e/ou técnicos das Secretarias Municipais de Educação.

Também foram coletados dados e informações em *sites* oficiais, como das prefeituras, Portal da Transparência, da Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (Seduc), do Conselho Estadual de Educação (CEE), da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (Uncme).

A segunda etapa da investigação deu-se a partir do segundo semestre de 2018, com a pesquisa de campo nas microrregiões, mediante a aplicação de questionários semiestruturados (REDE MAPA, 2018a, 2018b) junto a membros de Conselhos Municipais de Educação (CME) dos municípios que apresentaram leis de criação do SME, aprovadas até o ano de 2018. Após contatos por telefone e WhatsApp, solicitando a indicação de um membro representante do segmento docente e um membro representante da sociedade civil nos conselhos, os questionários foram encaminhados por *e-mail* aos sujeitos indicados.

A partir de uma ampla pesquisa, os documentos e as respostas aos questionários foram estudados, tomando-se como orientações a análise de conteúdo, sendo "um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens." (BARDIN, 2009, p. 38).

---

2 Por solicitação direta da coordenação da pesquisa, pela Gerência de Apoio aos Sistemas Municipais de Ensino da Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (Gam/Seduc) e a partir do diálogo e articulação com a União dos Dirigentes Municipais de Ensino – Seccional Tocantins (Undime), no mês de junho de 2017, com todos os 139 municípios do Tocantins.

3 Realizados entre os meses de julho a outubro de 2017.

Bardin (2009) utiliza unidades de registro, sendo palavras, frases ou temas repetidos no decorrer do texto de diferentes documentos em análise que possibilitam identificar contradições ou convergências; unidades de contexto que, por sua vez, evidenciam características do cenário mais amplo; e a frequência, uma contagem das vezes em que determinada unidade de registro aparece no texto e que viabiliza, não só categorizá-la, mas com interpretação sistêmica e sistemática, depreender intencionalidades e concepções presentes na mensagem.

A partir dos pressupostos de Shiroma, Campos e Garcia (2005), os textos foram analisados minuciosamente para apreender as diretrizes municipais para a gestão democrática da educação, considerando-se o tempo histórico e o contexto em que foram produzidos, sendo confrontados entre si:

> Os textos são apenas ponto de partida, nossa meta não é fazer análise de discurso, mas compreender a política. [...] Tomamos os textos como produtos e produtores de orientações políticas. Os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem. Por isso, focamos não apenas um documento isoladamente, mas suas versões preliminares, textos complementares, assim como o contexto de influência e da produção dos textos, articulando níveis macro e micro de análise. Nessa perspectiva, um documento não é restrito a uma única e harmoniosa leitura. Pelo contrário, é aberto a releituras, não um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo pesquisador para produzir sentido. (p. 427).

A análise e a interpretação assentaram-se, também, em um referencial teórico que concebe e analisa a gestão democrática no campo da educação como um movimento histórico e contextualizado, e como fenômeno político, portanto, perpassada por disputas de sentido e poder (BORDIGNON; GRACINDO, 2008; SANDER, 2009; SOUZA, 2009); bem como não se encerrando nos processos de tomada de decisões e com vistas à emancipação humana; e não apenas um conjunto de métodos (espaços/ mecanismos/ instrumentos), que servem mais a um propósito burocrático e conservador.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: ELEMENTOS NORMATIVOS E CONCEITUAIS

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 206), o país passou a contar com uma concepção de gestão assentada em ideais democráticos. Nesse tempo, a expressão "gestão democrática", conquistou notabilidade, sendo recepcionados nos anos 1990 pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, arts. 3º e 14), restrita ao ensino; e, nos anos 2000, pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), ampliada para a educação.

Nessas circunstâncias, os estados, os municípios e o Distrito Federal, de forma a organizarem os seus sistemas de ensino, são obrigados a elaborar leis, institucionalizando os sistemas de ensino e disciplinando a gestão democrática da educação pública.

Entretanto, a expressão apresenta sentidos distintos, a depender da perspectiva teórica e política que os embasam. Em assim sendo, nesta pesquisa, tem-se por gestão democrática da educação o conceito definido por Bordignon e Gracindo (2008, p. 147), como sendo "o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada." E, por gestão democrática da escola, as ideias de Souza (2009, p. 137), compreendendo "um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação [...]."

Como se lê, embora algumas perspectivas conceituais definam a gestão democrática no campo da educação como um aspecto técnico, para os autores, ela é, antes de tudo, um fenômeno político (BORDIGNON; GRACINDO, 2008; SANDER, 2009; SOUZA, 2009).

Para a sua materialização, a participação é um dos seus princípios fundamentais, demarcada nas normas nacionais (BRASIL, 1996, 2014). Todavia, considerando-se a polissemia do termo, importa demarcar que, neste texto, "participação" é concebida em uma perspectiva crítica, assentando-se em Freire (2011), que diferencia a participação compreendida como técnica de gestão, da concepção de participação sociopolítica. Na primeira, apresenta-se uma concepção que fundamenta as práticas institucionalizadas da educação:

> [...] é entendida como "técnica de gestão" aplicada aos processos locais de execução das políticas educacionais. Essa concepção é propiciada pelas políticas de descentralização que mantém centralizado o poder de tomada de decisão, desconcentrando apenas as tarefas de execução que passam a requerer uma participação controlada e coesa com os processos estruturais da sociedade. Essa forma da participação, sinaliza-se um processo de reificação dos sujeitos sociais sem poder de decisão, que neste trabalho denominou-se participação reificada. (p. 8).

Na participação sociopolítica, "em contraposição [à técnica de gestão], encontra-se a concepção […] de uma participação sócio-política com efetivo poder de decisão por parte dos sujeitos sociais do trabalho." (FREIRE, 2011, p. 8).

Como anota Freire (2011, p.64-65), a democracia exclui:

> A forma da democracia moderna configura-se pela exclusão das massas populares do processo substantivo de tomada de decisões devido à institucionalização formal da participação política no modo de representação da vontade popular, que se baseia, sobretudo, no direito ao voto nos processos eleitorais periódicos limitados pelas "regras do jogo democrático", previamente estabelecidas.

No que tange à institucionalização da educação municipal, há condições e desafios, fragilidades e potencialidades que permeiam a existência dos municípios e sua atuação na educação. Nesse movimento, um dos desafios é a materialização do princípio da gestão democrática (BRASIL, 1988), por meio de diversos instrumentos/ mecanismos/ espaços (BRASIL, 1996, 2014).

Considerando que "A história da educação revela que o campo educacional é uma arena de lutas em que seus atores vêm tratando de impor suas opções políticas e arbitrários culturais e suas legítimas categorias de percepção e apreciação", o campo da gestão educacional, como em outros, é fortemente marcado "por contradições, dissensos e dicotomias" (SANDER, 2009, p. 69), cuja disputa é acirrada entre os paradigmas de construção liberal e crítica. Nessa arena, "A gestão democrática é processo e enfrenta oposições tensionantes entre o experenciado historicamente, concepções coexistentes e a disputa na construção de outra realidade. Ante o esforço dessa construção e dilemas que dele originam, há estagnações, retrocessos e avanços." (SILVEIRA; LAGARES, 2017, p. 1).

Busca-se, com essas observações, tratar a gestão democrática enquanto uma possibilidade de enfrentamento aos movimentos burocráticos e autoritários no campo da gestão, mas entendendo-a entre possibilidades e limites.

QUADRO NORMATIVO E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Em se tratando de apreender o quadro normativo e condições político-institucionais para a promoção da gestão democrática da educação pública, no âmbito dos 36 SME pesquisados, foi analisado um vasto conjunto de documentos: Leis Orgânicas Municipais; leis dos Sistemas Municipais de Ensino; leis e decretos dos CME; leis dos planos municipais de educação; leis dos conselhos escolares (CE); leis dos Conselhos do Fundeb; leis de Planos de Carreiras; leis e decretos dos Fóruns Municipais de Educação; decretos de eleições de diretores; portarias de nomeações de equipes técnicas e comissões do PME; decretos e portarias de conferências municipais de educação.

Comparando-se os municípios com leis de sistemas próprios e o número de habitantes, não há uma relação direta entre essas duas variáveis para definir municípios com ou sem leis de sistemas próprios, pois a quantidade de habitantes varia entre 177.517 a menos de 2 mil.

Os resultados mostram que há poucas diferenças entre as microrregiões do Estado, em se tratando do quadro normativo. Da análise da cronologia da institucionalização dos SME, embora o PNE revogado – lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) – não tenha sido implementado, pareceu que o documento estimulou esse processo, uma vez que reiterava atribuições aos sistemas de ensino dos municípios, e poucos sistemas foram criados logo após a aprovação da LDB (BRASIL, 1996, art. 11), que explicitou as três possibilidades de organização da educação em âmbito municipal: sistemas próprios de ensino; integrar-se ao sistema estadual de ensino; compor com o sistema estadual um sistema único de educação básica. Além disso, poucos foram criados ou alterados nos contextos do PNE vigente, lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), e da elaboração dos Planos Municiais de Educação (PME), sobretudo a partir de 2015.

Em se tratando da tipologia desses documentos, a análise demostrou que prevalece a lei, seguida do decreto e da portaria. E quanto a possíveis renovações, poucos municípios alteraram suas normas desde a criação dos sistemas. Dessas normas, poucas foram aprovadas entre os anos 2000 e 2010 e a maioria na segunda década do século XXI. Os objetos enfocados nesses outros documentos normativos da gestão da educação, no âmbito dos SME, são Conselho Municipal de Educação (CME); Fórum Municipal de Educação (FME); PME; Equipe Técnica e Comissão do PME; CE; Câmara Municipal de Educação Básica e o Conselho do Fundo de Manutenção e da Educação Básica (Fundeb), como Câmaras do CME; Plano de Carreira dos Profissionais da Educação (PCCR); eleições de diretores.

Como princípios de gestão democrática do ensino público, a análise das leis municipais demonstra que são recorrentes a autonomia das unidades de ensino, a descentralização das decisões e a participação social.

Nas normas complementares às leis dos SME, sobressaem como princípios de gestão democrática a participação e eleição direta de presidentes dos CME e a nomeação de conselheiros e presidentes de CME por prefeitos municipais, indicando que na disputa de concepções de gestão prevalece, nesses municípios, a construção liberal (SANDER, 2009).

Os espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas são: CME, FME, PME, nomeação da Equipe Técnica e Comissão do PME, CE, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e Comissão de Gestão do PCCR.

Tomando como pressuposto as normas nacionais que dispõem sobre a gestão democrática da educação (BRASIL, 1988, 1996, 2014), nos municípios são apresentados importantes espaços/mecanismos/instrumentos, mas parcos, considerando-se a centralização das informações nos secretários municipais e a própria dificuldade desses sujeitos em identificar a existência ou não do sistema de ensino em seus municípios, bem como em localizar suas normas, ou mesmo compreender a expressão "gestão democrática". Nessas circunstâncias, levanta-se a hipótese de que podem ser muito mais princípios, espaços e mecanismos formais, postos nas normas municipais para a devida consonância com as normas nacionais, mas não materializados em âmbito local.

DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO NAS COMUNIDADES ESCOLARES NA PERSPECTIVA DE CONSELHEIROS

Em relação às características das dinâmicas de participação nas comunidades escolares nos municípios pesquisados, especificamente quanto aos espaços/mecanismos[4] institucionalizados de participação, conhecidos pelos sujeitos pesquisados, como CME, CE, FME, Conferência Municipal de Educação (ou equivalente), grêmios estudantis, Associações de Pais e Mestres (APM) e outro(s), observam-se a prevalência do CME e uma parca organização dos estudantes, como mostram os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Espaços institucionalizados de participação conhecidos pelos sujeitos da pesquisa

Espaços	Quantidade	Porcentual
Conselho Municipal de Educação	36	72%
Associação de Pais e Professores	29	58%
Conselhos Escolares	28	56%
Fórum Municipal de Educação	27	54%
Conferência Municipal de Educação (ou equivalente)	23	43%
Grêmios estudantis	10	20 %
Outro – Descreva	3	6%

Fonte: Questionários Rede MAPA (2018).

4 Espaços aqui entendido como "lugar físico, lugar, local, recinto, superfície, ambiente para momentos coletivos".

Os sujeitos da pesquisa, quando questionados a respeito dos espaços institucionalizados de participação que funcionam adequadamente, também afirmaram ser o CME, e, da mesma forma, observa-se o desconhecimento do grêmio estudantil, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – Espaços institucionalizados de participação que funcionam adequadamente

Espaços	Quantidade	Porcentual
Conselho Municipal de Educação	29	58%
Fórum Municipal de Educação	23	46%
Associações de Pais e Professores	23	43%
Conselhos Escolares	20	40%
Conferência Municipal de Educação ou equivalente	12	24%
Grêmios estudantis	5	10%
Outro – Descreva	1	2%

Fonte: Questionários Rede MAPA (2018).

Em relação aos mecanismos[5] institucionalizados de participação, conhecidos pelos sujeitos investigados, como o projeto político-pedagógico (PPP), PME, eleição direta para diretores das escolas da rede municipal; ou outra forma de indicação de nomes para diretores das escolas da rede municipal e outro(s), sobressaem os documentos de planejamento da educação e da escola. Outro aspecto a ser observado é o percentual maior de indicação dos diretores das escolas, e não a eleição direta, como demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Mecanismos institucionalizados de participação conhecidos pelos sujeitos da pesquisa

Mecanismos	Quantidade	Porcentual
Projetos político-pedagógicos	33	66 %
Plano Municipal de Educação	33	66%
Outra forma de indicação de nomes para diretores das escolas da rede	14	28 %
Eleição direta para diretores das escolas da rede municipal	11	22%
Outro – Descreva	0	0 %

Fonte: Questionários Rede MAPA (2018).

5 "Mecanismo" é usado aqui no sentido de : "organização de um todo, processo no qual se pode determinar, pela análise, uma série defases subordinadas e dependentes uma da outra.

Quando questionados a respeito dos mecanismos institucionalizados de participação que funcionam adequadamente, os conselheiros investigados ressaltaram, da mesma forma, os documentos de planejamento. Entretanto, nessa questão, responderam funcionar a eleição direta, em contradição com as respostas acerca da existência desse mecanismo, como explicitado na Tabela 4.

Tabela 4 – Mecanismos institucionalizados de participação que funcionam adequadamente

Mecanismos	Quantidade	Porcentual
Projetos Políticos Pedagógicos	30	60%
Plano Municipal de Educação	25	50%
Eleição direta para diretores das escolas da rede municipal	10	20%
Outra forma de indicação de nomes para diretores das escolas da rede municipal	4	8%
Outro – Descreva	0	0%

Fonte: Questionários Rede MAPA (2018).

Das análises dos dados e das informações da pesquisa em campo, observa-se que a maioria (57%) dos representantes docentes nos CME, que responderam aos questionários, encontra-se na função de conselheiros há mais de três anos e não receberam formação para tal atuação (REDE MAPA, 2018a).

Apreende-se, também, a realização de Conferências Municipais de Educação na maioria dos municípios; o FME e os grêmios estudantis ainda não fazem parte dos espaços de participação nas comunidades escolares investigadas; e nem a eleição direta para diretores das escolas da rede municipal ou outra forma de indicação de nomes para a função são mecanismos de gestão democrática (REDE MAPA, 2018a).

Sobre oportunidades para a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão a respeito de assuntos da educação pública municipal, há unanimidade quanto à existência de algumas oportunidades adequadas, seguida pelas opções: muitas oportunidades adequadas; muitas oportunidades, mas são parcialmente adequadas; muitas oportunidades, mas são inadequadas; algumas oportunidades adequadas; algumas oportunidades, mas são parcialmente adequadas; algumas oportunidades, mas são inadequadas; e inexistem oportunidades (REDE MAPA, 2018a).

Em se tratando da efetividade dos espaços e dos mecanismos de participação, os representantes docentes apontaram vários indicadores, parecendo comprovar tal efetividade, como a atuação do CME e a necessidade de conhecimento da realidade (REDE MAPA, 2018a).

Dos 36 municípios cujos representantes docentes responderam aos questionários, apenas seis indicaram outros espaços e mecanismos de participação para reforçar a democratização da gestão educacional, tendo como função a fiscalização e a organização dos profissionais da educação (REDE MAPA, 2018a). Como desafios a serem superados para o avanço na democratização da gestão da educação pública na educação básica, destacam-se entre as respostas: participação popular; acompanhamento, fiscalização e execução dos planos e projetos; maior autonomia dos conselhos; melhor planejamento; implementação de eleições diretas; e ampliação dos espaços físicos, possibilitando acesso à tecnologia e laboratórios de ensino (REDE MAPA, 2018a).

A maioria dos representantes da sociedade civil nos CME, que responderam aos questionários, é: funcionário público municipal; está na função de conselheiros até dois anos; e não recebeu formação para atuar na função (REDE MAPA, 2018b).

Em relação aos espaços de participação, sobressaem nas respostas: o CME, os CE, o FME, as Conferências Municipais de Educação e as associações de pais e professores. Também, neste conjunto de respondentes, o FME e os grêmios estudantis não fazem parte das dinâmicas das comunidades escolares investigadas (REDE MAPA, 2018b).

Como mecanismos, todos indicaram o PPP e o PME. A eleição direta para diretores das escolas da rede municipal também não aparece como mecanismo de gestão democrática (REDE MAPA, 2018b).

A respeito de oportunidades para a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão acerca de assuntos da educação pública municipal, sobressai a resposta de existência de algumas oportunidades adequadas, seguida de muitas oportunidades adequadas, sendo que nenhum respondente indicou alternativas, ou seja: muitas oportunidades, mas são parcialmente adequadas; muitas oportunidades, mas são inadequadas; algumas oportunidades adequadas; algumas oportunidades, mas são parcialmente adequadas; algumas oportunidades, mas são inadequadas; e inexistem oportunidades (REDE MAPA, 2018b).

Das justificativas, destacam-se as ideias de que a sociedade não participa, assim como da pouca autonomia no processo de tomada de decisões (REDE MAPA, 2018b).

Uma resposta chamou a atenção, pois apresenta o conceito de participação, mas como induzida: "Percebe-se uma grande participação da sociedade, sempre que solicitada." (REDE MAPA, 2018b).

No que tange às razões que justificam a efetividade dos espaços e mecanismos de participação, os respondentes parecem ter confundido a pergunta e destacam como necessidades: maior participação e interesse; participação no

processo educacional; PPP bem elaborado e executado de forma democrática. Uma das respostas desvela o cumprimento parcial do PME. Por outro lado, e parecendo contraditório com os desafios a democratização da gestão, também, há respostas enfatizando que há "autonomia da educação municipal; participação da sociedade; e acompanhamento social." (REDE MAPA, 2018b).

Os representantes da sociedade civil, ao tratarem de outros espaços e mecanismos de participação para reforçar a democratização da gestão educacional, em sua maioria, se limitaram nas respostas ao indicar o "talvez". Um apontou a descentralização de recurso e outro o processo seletivo para diretores e coordenadores (REDE MAPA, 2018b).

No que concerne aos desafios à democratização da gestão do ensino, as respostas reiteram desafios históricos na educação, como transparência; maior participação social; mais recursos financeiros para a educação; descentralização de recursos; autonomia financeira e de gestão de recursos pela Secretaria de Educação; realização de concurso público; eliminação das indicações políticas; eleição direta para diretor; CME efetivo (REDE MAPA, 2018b).

Das análises dos questionários, resultantes da segunda etapa da pesquisa, insistem-se nas análises da primeira etapa, de que, tomando como pressupostos as normas nacionais da educação (BRASIL, 1988, 1996, 2014), os municípios apresentam importantes espaços e mecanismos, mas parcos, por representarem uma gestão democrática mais como método, não como princípio e método.

Por consequência, as características das dinâmicas de participação nas comunidades escolares investigadas podem não ser suficientes para a materialização da gestão democrática em seu sentido estrito, considerando a participação sociopolítica, reforçando as ideias de Poli e Lagares (2017, p. 844): "Pelo contexto de dilemas, as condições de participação não serão dadas. Antes, devem ser construídas no processo de enfrentamento, repelindo discursos e atitudes imobilizadoras e conformistas." Assim sendo, urge a necessidade de se compreender o significado e os sentidos distintos, diversos e contraditórios de participação.

A gestão democrática da educação, do ponto de vista normativo, não se assenta na perspectiva do gerencialismo, porém, observa-se nos resultados da pesquisa um tensionamento entre o princípio e o método democráticos (SOUZA, 2009). Dessa forma, e considerando as diferentes disputadas e significações envolvendo os termos "democracia", "participação" e "gestão democrática da educação", reitera-se a preocupação de Souza (2009, p.136):

> [...] a pesquisa no campo da gestão escolar/educacional carece de uma discussão conceitual mais aprofundada sobre a gestão democrática (SOUZA, 2007) e de operar com esses conceitos de maneira menos normativa (SOUZA, 2006), ainda que parte do compromisso social do pesquisador resida justamente em apontar alternativas, mas parece mesmo necessário buscar tomar a teoria como hipótese. (BRANDÃO, 2002).

Acredita-se que os postulados apresentados por Lima (2013, p. 27) subsidiem a reflexão sobre os resultados da pesquisa aqui apresentada:

> Primeiro postulado: a ideia é tratar a análise da gestão democrática a partir daquilo que foi preconizado/idealizado como gestão democrática (tese), aquilo que temos, ou seja, o que tem sido a gestão (antítese), e, a partir desses elementos, compor algumas ideias de um vir a ser, aquilo que entendemos e queremos com a gestão democrática (síntese). Segundo postulado: a gestão democrática, como a democracia, é um processo, e por assim ser não é produto acabado. E, por estar em constante construção, oscila entre as possibilidades participativas e os limites centralizadores. Terceiro postulado: existem três elementos básicos para a construção da gestão democrática: a participação, a descentralização e a autonomia sendo que a descentralização contempla os preceitos da participação e da autonomia. Um processo de descentralização articula o poder político de projetar e planejar de forma autônoma e participativa o ente descentralizado, aquilo que conhecemos como poder local. Não existe, portanto, descentralização sem autonomia e sem participação. Tampouco gestão democrática.

Por ser a gestão democrática um "produto" em instituição, ainda que sob o imperativo do princípio nas normas e a defesa de sua materialização pelo campo teórico democrático popular, carece de aprofundamento conceitual, iniciando pelos próprios conceitos de democracia, participação e autonomia, até os limites e as possibilidades da gestão com essa concepção teórica e política na sociedade em que se vive.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o intuito de examinar o quadro normativo e as condições político-institucionais estabelecidas por governos municipais com SME no Tocantins, para a gestão democrática da educação pública no âmbito dos seus sistemas e características das dinâmicas de participação nas comunidades escolares nos municípios, entre os anos de 2007 a 2018. A investigação demonstrou que a regulação da gestão democrática nos sistemas pesquisados por vezes não caminha mais em consonância com elementos tecnicistas, e sim para a afirmação de uma perspectiva de gestão ancorada na defesa da participação dos sujeitos.

Mas por que por vezes? Porque a pesquisa encontrou, também, elementos da gestão burocrática e gerencial, como as indicações políticas para a gestão das escolas, a baixa credibilidade na participação dos alunos com um número mínimo de grêmios estudantis, a necessidade da indução da participação social.

Embora a pesquisa tenha apreendido a presença de princípios/ espaços/ mecanismos essenciais à gestão democrática, como disposto pelas normas nacionais, evidenciando, em parte, uma consonância com a LDB e o PNE, não é possível concluir que os processos sejam democráticos; desnudando, assim, o tensionamento entre o princípio e o método democráticos.

Evidencia, então, a necessidade de aprofundamentos a respeito do conceito de gestão democrática, bem como de análises se os princípios/ espaços/ mecanismos estão presentes em normas municipais mais para guardar a consonância legal.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA, 2009.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina V. Gestão da educação: o município e a escola. In. FERREIRA. Naura S. C.; AGUIAR. Márcia Angela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos, São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. [Constituição (1988)]. **Constituição da República do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação**: concepções presentes nos estudos da Revista *Educação & Sociedade* (1978-2010). Goiânia: UFG/Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, 2011.

LAGARES, Rosilene; SANTOS, Leonardo Victor dos. Gestão da educação municipal na Microrregião Dianópolis-Tocantins: parcas condições institucionais para democracia. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE MAPA. 2., 2017, Joaçaba. **Anais** [...], Joaçaba: Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), 2017.

LEMOS, Patrícia de Mello Gomes Linhares. **Aumentar as paredes ou derrubar os muros?**: gestão democrática nos planos de educação dos munícipios do Tocantins. 2017. (Trabalho de Conclusão de Curso de Pedagogia) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2017.

LIMA, Antônio Bosco de. Adeus à Gestão (Escolar) Democrática. **Revista @ rquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-50, 2013.

LIMA; Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

NARDI, Elton Luiz. **Projeto de Pesquisa**: gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino. Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), 2014.

POLI, Luzenir, LAGARES, Rosilene. Dilemas da Gestão Democrática da Educação Frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE**, v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017.

REDE MAPA. **Questionários docentes**. Membro do Conselho Municipal de Educação – Representante do segmento dos docentes da rede municipal de ensino. Tocantins, 2018a.

REDE MAPA. **Questionários sociedade civil**. Membro do Conselho Municipal de Educação – Representante da sociedade civil. Tocantins, 2018b.

SANDER, Benno. Gestão educacional: concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p.123-140, dez. 2009.

Rosilene Lagares
Doutora em Educação (UFG), com estágio pós-doutoral em Educação (UNOESC), Professora Associada da Universidade Federal do Tocantins do Campus de Palmas, no Curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia (EducaNorte-Doutorado), Coordenadora do Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (EpeEM) e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação (ObSPE), E-mail: roselagares@uft.edu.br

Katia Cristina Ferreira Custódio Brito
Doutora em Educação (UFSCAR), Professora Titular da Universidade Federal do Tocantins do Campus de Palmas, no Curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação, Pesquisadora do Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (EpeEM) e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação (ObSPE), E-mail: katiacristina@uft.edu.br

Meire Lúcia Andrade da Silva
Doutoranda em Educação (UFG), Mestre em Educação (UFT), Professora do Sistema Municipal de Ensino de Gurupi-Tocantins, Pesquisadora do Subgrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (EpeEM) e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação (ObSPE), E-mail: melucia26@hotmail.com

Recebido em 06 de setembro de 2019.
Aprovado em 16 de março de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.96360

A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos

The notion of democratic management and its local appropriation: a study on the legislation of municipalities of RS

La noción de gestión democrática y su apropiación local: un estudio sobre la legislación de los municipios gaúchos

ROSIMAR SERENA SIQUEIRA ESQUINSANI
Orcid iD: http://orcid.org/ 0000-0002-6918-2899
Universidade de Passo Fundo – Rio Grande do Sul.
JARBAS DAMETTO
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0003-2053-984X
Universidade de Passo Fundo – Rio Grande do Sul.
MUNIR JOSÉ LAUER
Orcid iD: 0000-0003-2561-786X
Rede estadual de ensino – Pontão – Rio Grande do Sul.

Resumo: A Constituição 1988 e a LDB 9.394/1996, embora lembrem o princípio da gestão democrática, não detalham seu significado, extensão e mecanismos para a sua implementação no ensino público. Através da abordagem dos 497 planos municipais de educação do Rio Grande do Sul, propõe-se a discussão dos principais critérios apresentados como indicadores de gestão democrática nas legislações municipais: desempenho; eleição de diretores; instituição e manutenção de colegiados. Desenham-se, assim, indicadores que expressam a dimensão normativa da gestão democrática nos municípios gaúchos, instituídos frente à polissemia do significante "democracia" e da imprecisão da legislação nacional.

Palavras-chave: Planos municipais de educação; Gestão democrática; Legislação local.

Abstract: *The 1988 Constitution and the LDB 9.394/1996, while indicating the principle of Democratic Management, do not specify in detail its meaning, extent and mechanisms for its implementation in public education. Through the approach of the 497 Municipal Education Plans of Rio Grande do Sul, it is proposed to discuss the main criteria presented as indicators of democratic management in municipal legislations: performance; election of directors; institution and maintenance of collegiate. Thus, indicators express the normative dimension of Democratic Management in the cities of Rio Grande do Sul, instituted in the face of the polysemy of significant 'democracy' and the imprecision of national legislation.*

Keywords: *Municipal Education Plans. Democratic Management. Local Legislation.*

***Resumen**: La Constitución de 1988 y la LDB 9.394 / 1996, aunque indiquen el principio de Gestión Democrática, no especifican en detalle su significado, alcance y mecanismos para su implementación en la educación pública. A través del enfoque de los 497 Planes de Educación Municipal de Rio Grande do Sul, se propone discutir los principales criterios presentados como indicadores de gestión democrática en las legislaciones municipales: desempeño; elección de directores; institución y mantenimiento de colegiado. Así, se expresan indicadores que expresan la dimensión normativa de la Gestión Democrática en las ciudades de Rio Grande do Sul, instituida frente a la polisemia de la 'democracia' significativa y la imprecisión de la legislación nacional.*

***Palabras clave**: Planes de educación municipal. Gestión democrática. Legislación local.*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o termo "gestão democrática" no registro dos planos municipais de educação (PMEs) do Rio Grande do Sul, particularmente em razão dos principais critérios apresentados como indicadores de gestão democrática nas legislações municipais: desempenho; eleição de diretores; instituição e manutenção de colegiados. Para tal discussão, analisa as leis que compõem os planos de educação dos 497 municípios sul-rio-grandenses. Como comparativo, buscou-se também compreender o que o Plano Nacional de Educação (PNE – inciso IV, artigo 9º, meta 19 e suas estratégias – lei nº 13.005/14) e o Plano Estadual de Educação (PEE – inciso IV, meta 19 e suas estratégias – lei nº 14.705/15) mencionam sobre o termo "gestão democrática", pois, conjunturalmente, estes planos serviram de base para todo o processo de construção/elaboração dos planos municipais.

Ainda que a ideia de uma gestão educacional e escolar complementada pelo adjetivo "democrática" seja hoje quase uma unanimidade discursiva, sendo mesmo compreendida como "uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo contribuir para a própria democratização da sociedade" (GRACINDO, 2007, p. 39), há que se construir e solidificar os consensos práticos acerca do termo, pois:

> Embora existam na Constituição Federal mais recente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional referências e princípios da gestão democrática e da qualidade do ensino público, essas disposições legais esbarram [...] na insuficiência em descrever e definir com maior precisão mecanismos que garantam ações administrativas educacionais efetivamente mais democráticas. (PASSADOR; SALVETTI, 2013, p. 480).

Para cumprir seu objetivo, a pesquisa que deu origem ao texto em tela foi realizada prioritariamente em base documental e bibliográfica (revisão temática), pautada por uma metodologia analítico-reconstrutiva materializada através da

descrição, categorização, exame e reconstrução de argumentos, apresentando potenciais subsídios ao debate sobre o princípio da gestão democrática do ensino público, especialmente as leituras das legislações locais acerca do tema. Os textos dos PMEs sul-rio-grandenses compuseram o *corpus* documental e foram examinados a partir do procedimento da análise de conteúdo, compreendida como "um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens" (BARDIN, 2007, p. 38), utilizando-se a técnica da análise temática, na qual o "tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura." (p.105).

Estruturalmente, para dar conta da discussão do termo "gestão democrática", seu significado, sua extensão e os mecanismos para a sua implementação no ensino público, são elaborados três movimentos: no primeiro são apresentados os elementos do PNE e do PEE, suas similitudes e diferenças quanto ao termo e possível materialização da gestão democrática. Posteriormente, são expostas as noções de gestão democrática em parte dos 497 planos municipais sul-rio-grandenses. Em um terceiro movimento, são levantadas discussões teóricas sobre os achados da pesquisa, mormente os principais critérios apresentados como indicadores de gestão democrática nas legislações municipais: desempenho; eleição de diretores; instituição e manutenção de colegiados.

A TERMINOLOGIA "GESTÃO DEMOCRÁTICA" NA LEGISLAÇÃO

A expressão "gestão democrática" do ensino público figura pela primeira vez em um documento legal com envergadura nacional, na Constituição Federal de 1988, no artigo 206, inciso VI, sendo repetido, posteriormente, em diversos outros documentos jurídico-normativos, notadamente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, no artigo 3º, inciso VIII e no artigo 14 da mesma lei. O termo ainda figurou em três momentos do PNE anterior, lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

A emenda constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do PNE, que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

O atual PNE (lei nº 13.005/2014) exibe o termo em dois artigos: artigo 2º, inciso VI, e artigo 9º, que estabelece prazos e providências por parte de cada ente federado quanto à regulamentação de leis específicas para o tratamento do tema. Em sequência – no anexo da lei – exibe a meta 19, que é toda afeta à gestão democrática:

> Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

As oito estratégias subsequentes à meta trazem quatro focos para consecução da "efetivação da gestão democrática da educação": o fortalecimento de colegiados, nas estratégias 19.2, 19.3, 19.4 e 19.5; a participação, designadamente na estratégia 19.6; a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, na estratégia 19.7; e, por fim, o zelo para com a especificidade da gestão escolar (formação e/ou eleição de diretores), nas estratégias 19.1 e 19.8.

Há, portanto, quatro definições objetivas do que os marcos normativos infraconstitucionais designam por "pilares" de uma gestão democrática: a participação; a autonomia; os colegiados e a gestão escolar, notadamente na figura do gestor (diretor) escolar. Porém, tais pilares não são, exatamente, consensos, visto que…

> [...] não existe um modelo de democracia de validez universal, sendo necessária a institucionalização de práticas democráticas nas diversas formas de relações sociais, que construiriam, assim, uma sociedade mais inclusiva. [...] ideia da indecibilidade e da incompletude da democracia, que é uma construção contínua e contingente que se dá através de práticas articulatórias nos diferentes espaços sociais. (MARQUES, 2012, p. 1178).

Já o PEE, em meta correlata e também numerada como 19, adiciona alguns elementos aos esforços de materialização da gestão democrática:

> Assegurar condições, sob responsabilidade dos sistemas de ensino, durante a vigência do Plano, para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor, prevendo recursos e apoio técnico da União, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal; para a manutenção dos respectivos conselhos de educação. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Assim, a Meta 19 do PEE sugere quanto à gestão: a) ênfase em três pilares, identificados como: conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa, e provimento democrático da função de gestor; b) processo de eleição envolvendo toda a comunidade escolar com proporção igualitária, isto é, 50% do segmento de pais e educandos, mais 50% do segmento de professores e funcionários; c) defesa da gestão da educação pública por meio e métodos não baseados na introdução da lógica dos negócios e de mercado nos assuntos educacionais; d) garantia as formas específicas de gestão (respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais) (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em síntese, o PNE indica uma gestão com fortes traços em defesa da meritocracia como marca central da gestão, em que o mérito e o desempenho fazem parte do mesmo contexto, tendo a consulta à comunidade escolar como um fator associativo, secundário e sem detalhamento quanto ao modo de sua efetivação. A forma de provimento de gestores nesse ideário, isto é, o provimento misto e a indicação de prova nacional específica, caracterizam tal concepção de gestão. Embutido nesse contexto, presume-se uma aproximação de conceitos da meritocracia com a administração empresarial.

O PEE, no entanto, aparenta contrapor-se à gestão empresarial. Nesse contexto, a gestão é compreendida como de caráter participativo, em um primeiro olhar, envolvendo a comunidade escolar, perceptível pela forma sugerida para o provimento dos gestores: por meio de eleição direta, pela comunidade escolar. O PEE, não menciona, em nenhum momento, processos de escolha de gestores fora de um pleito eleitoral, nem capacitação técnica para isso.

Os PMEs foram elaborados tendo como suporte preferencial (por ter sido formulado em momento anterior) o PNE e, subsidiariamente, pelo PEE. Assim, os PMEs parecem dividir opiniões e prescrições no tocante ao termo e à materialidade da gestão democrática do ensino público. Somado a isso, os próprios municípios possuem suas peculiaridades e contextos. Nesse complexo emaranhado de visões, é que se fundaram os planos municipais.

Quanto à descrição da gestão na forma da lei, os planos municipais, na maioria dos casos (396 municípios), apresentam emparelhamento (quando não apenas cópia) com o proposto pelo PNE; e em menor número (59), há o emparelhamento com o que o PEE descreve como "gestão democrática". Apenas 42 PMEs apresentam conteúdos diferenciados no que tange à gestão democrática do ensino público.

É pertinente sublinhar que o PNE foi formulado anteriormente ao PEE, e este foi elaborado no mesmo período em que muitos PMEs estavam nesse mesmo processo.

Vale lembrar que a trajetória do PNE se inicia com o projeto de lei nº 8.035/2010, que tramitou na Câmara dos Deputados até o ano de 2012, quando foi remetido ao Senado Federal, recebendo nova numeração: Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012, sendo sancionado em 25 de junho de 2014, deflagrando os movimentos de elaboração dos planos estaduais e municipais de educação em todo território nacional. Já o PEE do Rio Grande do Sul foi sancionado em 25 de junho de 2015, em data similar à boa parte dos PMEs. Portanto, parece lícito supor que muitos municípios tiveram apenas o PNE como apoio de conteúdo.

A NOÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Em tese, o PME seria o instrumento jurídico-normativo responsável por definir a concepção e possibilitar a efetivação do projeto municipal de educação, ultrapassando rotinas, ações segmentadas e improvisações. Justo por este viés, seria lícito supor que os PMEs teriam o condão do detalhamento, do olhar regionalizado, da especificidade.

Durante a análise dos PMEs sul-rio-grandenses, percebeu-se que 150 municípios não fazem menção alguma à gestão democrática na lei que cria o referido plano. Isto é, no corpo da lei não consta nada, nenhum artigo ou referência ao princípio de gestão democrática. Entretanto, esses mesmos municípios que não mencionam a gestão democrática, o fazem no espaço destinado ao anexo da lei (na configuração de meta e estratégias).

Entre os 497 planos analisados, detectou-se em 80 PMEs (16% do total de legislações locais investigadas) a intencionalidade explícita para organização de uma lei própria para a gestão democrática, como indicado nos excertos ilustrativos em sequência: "Criar a lei municipal de gestão democrática do Sistema Municipal de Ensino, no decorrer da vigência deste PME a fim de promover a finalidade e princípios da gestão democrática" (PME 21); "Instituir, via criação da lei, a gestão democrática municipal, a regulamentação da escolha da direção das escolas [...]" (PME 448); "criar, implantar, e implementar a lei de gestão democrática nas escolas públicas, sob a responsabilidade e suporte técnico da SME e UNDIME-RS [...]" (PME 121). Nos demais casos, isto é, nos 417 municípios restantes, percebe-se na redação da lei, uma aproximação com a redação do PNE, com um vínculo ao que é proposto em âmbito nacional pelo artigo 9º do PNE, e não municipal, num sentido "genérico".

No que tange ao tema "eleição de diretores", um total de 91 municípios (18,3%) indicam nos seus planos municipais, a eleição direta de gestores pela comunidade escolar, sendo que em 29 municípios esta é a única forma de

provimento prevista. Nos demais 62 municípios, a eleição é complementada por indicações (listas tríplices), como no caso do PME 96, que antecipa: "promover consulta prévia da comunidade escolar, para a escolha de direção das escolas municipais, de modo a serem indicados 03 nomes ao executivo para que este faça a indicação de forma participativa, assegurando a nomeação do cargo de direção para 01 dos 03 nomes indicados", ou ainda critérios técnicos, como a participação em cursos para gestores ou a previsão de uma determinada formação em nível superior, como no exemplo do PME 108, que busca: "garantir que o candidato a diretor, bem como seu vice, tenham cumprido, no mínimo, 5 anos efetivos de sala de aula, no município, e tenham formação mínima de graduação. O candidato a diretor poderá escolher seus cargos de confiança, supervisores e orientadores da rede municipal."

Basicamente em relação a explicitações da noção e a materialização da gestão democrática, os 497 PMEs sul-rio-grandenses não distam muito dos registros do PNE e/ou do PEE. Poucas são as inovações, os conteúdos diversos, as vinculações com a expectativa e a realidade locais ou as "ousadias". Há, contudo, 42 municípios que, em vários momentos da redação, permitem-se ser mais descritivos, peculiares ou diretos que o PNE e/ou o PEE, permitindo a inferência de noções e práticas de gestão democrática do ensino público que vão além do já constatado nos planos nacional e estadual e, possivelmente, atendem a demandas e especificidades locais.

Esses 42 municípios podem ser descritos a partir de seus habitantes em: a capital, Porto Alegre, com mais de 1.500.000 habitantes; dois municípios com mais de 200 mil habitantes; três municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes; onze municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes; seis municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes; e dezenove municípios com menos de 10 mil habitantes.

Na sequência, abordamos os registros contidos nesses 42 PMEs (8,4% do total de documentos examinados) que apresentam inovações em relação ao PNE ou PEE, a partir de seis categorias: 1) compreensões sobre o conceito de gestão; 2) apresentação de novos mecanismos para a gestão democrática; 3) previsão de financiamento e controle específico para a gestão; 4) ações tópicas vinculadas à gestão; 5) ações relacionadas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas; 6) previsão de ações específicas para a capacitação/formação de recursos humanos voltados à gestão.

No que diz respeito à primeira categoria, ou às **compreensões sobre o conceito de gestão**, parece haver o emparelhamento entre gestão x participação e representatividade social. Nessa categoria, estão excertos, como a necessidade de o PME "ampliar canais de diálogo com a comunidade escolar e outros contextos

com vista a garantir a gestão escolar democrática e participativa, fortalecendo os conselhos escolares e o intercâmbio de práticas, garantindo a cidade como cenário educativo." (PME 52).

De igual forma, compreende-se que cabe ao plano municipal formalizar a participação, instigando sua prática social e prevendo "incluir nos currículos conteúdos sobre a importância da participação, promovendo a cidadania e a politização dos estudantes, incentivando a organização dos grêmios estudantis nas escolas." (PME, 149).

Outro excerto relevante traz à baila a noção complementar de gestão democrática: a sua condição histórica, que exige esforço e constante monitoria para que seja definida, formalizada e aplicada. Para tanto, é necessário "revisar sistematicamente a legislação municipal que possibilita o exercício da gestão democrática, definindo, em cada estabelecimento de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade escolar." (PME 253). Tal empenho corrobora com a compreensão de que a gestão democrática é um processo:

> [...] de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do "jogo" democrático e, consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (DOURADO, 2013, p. 97-98).

Outra concepção possível, advinda dos excertos dos PMEs em foco, diz respeito à ampliação de fóruns decisórios como princípio da gestão democrática. Os três excertos a seguir dão ideia da plausibilidade da associação entre a ampliação de espaços de participação e a gestão democrática:

> Garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nas discussões decisórias de políticas públicas educacionais do município, reconhecendo a pluralidade de saberes de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional. (PME 307).

> Garantir o direito à gestão democrática, de modo a promover a participação social ampla na gestão escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – membros de populações tradicionais, como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido com as pessoas privadas de sua liberdade e a população em situação de rua. (PME 01).

> Garantir o direito às formas alternativas de gestão, de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais quilombolas e itinerantes – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade. (PME 172).

O que está em discussão nos trechos citados é a garantia da participação como indicador de gestão; percebe-se o caráter ampliado da participação, uma vez que o legislador faz questão de nominar sujeitos sociais, lembrando a intenção de abrangência e inclusão.

Há, por fim, excertos que mostram uma compreensão suficientemente sintética acerca da noção de gestão democrática, vinculada a princípios fundamentais, descritos no PME 142 como: "a participação política; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, o planejamento, a descentralização dos processos de decisão e execução, o fortalecimento das unidades escolares e dos conselhos de participação e controle social."

Alguns desses 42 PMEs elegem a apresentação de **novos mecanismos para a gestão democrática**, ou caminhos que favoreçam a gestão, configurando a segunda categoria de análise. Para traçar os possíveis novos mecanismos de gestão, investem, basicamente, em duas dimensões: a estruturação legal e o fortalecimento de organizações paritárias.

No que concerne à normatização/estruturação legal, os PMEs reforçam a necessidade da criação de leis que versem especificamente sobre gestão democrática ou eleição de diretores (muitas vezes percebidas como sinônimos), visualizadas através de estratégias que buscam "organizar estatuto ou normativa para a estruturação de todo o processo eleitoral ou escolhas de gestores nas Escolas Municipais" (PME 278).

Quanto ao fortalecimento de organizações paritárias, há o reforço para "a criação de organizações estudantis, bem como oferecer no mínimo semestralmente a formação para jovens lideranças das escolas" (PME 102); ou para a criação de espaços novos, como "a Casa dos Conselhos [...], que deverá abrigar os conselhos da educação, assegurando-lhes maior autonomia, condições físicas e financeiras para o funcionamento, com suporte técnico e operacional, inclusive para o deslocamento dos membros" (PME 331); ou ainda a "implementação, no prazo de dois anos, [...] o Conselho Municipal de Transporte Escolar" (PME 472).

Uma terceira categoria diz respeito à **previsão de financiamento e controle específico para a gestão**. Nessa categoria figuram, além de prescrições direcionadas especificamente ao financiamento, a proposição de conselhos e órgãos de fiscalização.

Em relação ao financiamento, há especificações sobre verbas destinadas a conselhos, como "incluir na LDO e na LOA recursos financeiros para capacitação dos Conselheiros Municipais, bem como alimentação e transporte e disponibilizar espaço físico adequado para as reuniões mensais dos Conselhos Municipais" (PME 328), ou ainda "apoiar e disponibilizar recursos e ações para a constituição do Conselho Paritário de Transporte Escolar e criar Lei Municipal que normatize o Transporte Escolar" (PME 177).

Também há a previsão de participação específica de órgãos de controle na elaboração do orçamento público, como na estratégia de "manter a participação dos Conselhos da Secretaria Municipal de Educação na elaboração das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), assim como audiência pública para aprovação das mesmas" (PME 437), ou no controle dos recursos aplicados, como na estratégia que indica a apresentação periódica "aos conselhos responsáveis relatórios de despesas com educação, com respectivas notas e fontes orçamentárias" (PME 155).

Tais ações convergem para a ideia que mecanismos de financiamento e controle público são dimensões relacionais à gestão democrática, na qual é preciso "fortalecer os mecanismos de transparência na aplicação e prestação pública de contas dos recursos de 100% das unidades gestoras, na forma da lei, assegurados os princípios da gestão democrática e participativa" (PME 406).

A quarta categoria identificada diz respeito a **ações tópicas vinculadas à gestão**, informando uma variedade de ações com possíveis condições, de acordo com o legislador, para fomentar a democracia. Entre tais ações figuram, com primazia, o investimento na formação discente através de fóruns específicos, tais como "projetos comunitários como o Projeto Vereador Mirim" (PME 159), ou ainda o fórum municipal de juventudes, com assento no "CME e nas demais instâncias de discussão dos serviços oferecidos para a infância e a adolescência" (PME 424).

Porém, o movimento associado de forma direta a questões tópicas de gestão foi a avaliação, seja de uma modalidade específica, como a previsão de "desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da Educação Especial, bem como da qualidade da Educação Bilíngue para surdos, na perspectiva da gestão democrática" (PME 399); quanto à avaliação do próprio desenvolvimento da gestão democrática, em que é preciso "assegurar, durante a vigência do PME, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, considerando avaliações anuais de desempenho perante a comunidade escolar" (PME 267); ou ainda "garantir o processo político através do qual as

pessoas na escola discutem, deliberam e planejam, solucionam problemas e os encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola" (PME 62).

As referências sobre a vinculação entre gestão democrática e aprendizagem (ou atividade-fim do processo de educação escolar) são bastante tímidas, dando a entender certo descolamento dos conceitos. Poucos excertos procuram avalizar "condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Municipal de Ensino" (PME 276).

Da mesma forma, o currículo figura como um possível instrumento de gestão democrática, no momento em que há a orientação para a "revisão e adequação dos currículos escolares por parte da mantenedora, conjuntamente com a participação do Conselho Escolar de cada unidade escolar, no âmbito de suas responsabilidades, tendo a legislação vigente como base, no prazo de 1 (um) ano a contar da aprovação do PME" (PME 303).

O que chama a atenção nessas ações é o seu distanciamento em relação ao posicionamento ideológico do PNE. Uma leitura superficial da meta 19 da lei nº 13.005/2014 permite inferir que a participação popular é um elemento associativo e secundário para o PNE. Nos planos municipais examinados, ao contrário, a maioria das situações eleva a participação popular a uma condição de protagonista nas ações vinculadas à gestão democrática.

As a**ções relacionadas ao processo eleitoral/provimento de diretores/gestores de escolas públicas** figuram como a quinta categoria identificada no texto dos PMEs, quando especificam ou detalham com mais nitidez a gestão democrática.

Nessa direção, há estratégias genéricas que carecerão de detalhamentos futuros, como na previsão da "consolidação e aperfeiçoamento do processo de escolha democrática dos diretores das escolas públicas" (PME 134). Mas há também estratégias com foco na perspectiva da formação para a gestão ou o pleito, como na oferta da "capacitação [para] a comunidade escolar, anteriormente à implantação da eleição de direção para prepará-los para a concretização da gestão democrática nas unidades escolares" (PME 128), ou ainda na exigência de "formação em nível de especialização *lato sensu* em Gestão Escolar ou áreas afins para ocupação de cargos de direção e coordenação das escolas municipais" (PME 123).

Um terceiro tipo de estratégia encontrada na categoria em análise, é a estratégia que indexa a gestão democrática a planos de carreira e regulamentação específica, como no ato de assegurar "a gestão democrática, garantindo no plano de carreira consulta popular para diretores, de forma a garantir o pleito

democrático, no município" (PME 491), ou ainda "regulamentar legislação específica para eleição de diretores(as) de escola a cargo do Conselho Municipal de Educação, estabelecendo critérios aos profissionais em efetivo exercício no magistério público municipal, interessados em inscrever chapas para concorrer ao referido cargo" (PME 12).

Apesar do caráter legalista de estratégias como as mencionadas, compreende-se que o legislador busca garantir a gestão democrática em práticas sociais, mas, sobretudo, em determinações legais (mais difíceis de serem burladas ou coagidas).

Por fim, o excerto a seguir subverte a lógica do PNE, colocando o foco em critérios técnicos e a participação da comunidade escolar antes mesmo da eventual eleição/nomeação. Diz textualmente que o território municipal signatário do PME irá:

> Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para o Estado e o Município, desde que tenham aprovada lei específica, prevendo a observância de critérios técnicos sem meritocracia e sem desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares ao processo eleitoral e à nomeação comissionada de diretores escolares. (PME 253).

Nessa quinta categoria, é possível perceber, ainda, o esforço demandado pela inclusão das diferentes etapas da educação básica nos processos de gestão democrática estão expressos em excertos, como: "criar uma lei de gestão democrática para as escolas de educação infantil" (PME 224) ou, ainda, "instituir até 2018 a Lei Municipal que define critérios de seleção e participação na eleição de diretores de escolas e CEIs" (PME 108).

A sexta categoria problematiza a **previsão de ações específicas para capacitação/formação de recursos humanos voltados à gestão**, com duas dimensões perceptíveis: a seleção de recursos humanos específicos para trabalhar com a gestão democrática e a formação do pessoal em serviço.

No que concerne a recursos humanos específicos para o desenvolvimento de ações de gestão, cabe destaque a dois excertos: a previsão de "pessoal administrativo, pedagógico e operacional, capacitando-os para colaborar com uma gestão eficiente e democrática, favorecendo um atendimento de qualidade a toda comunidade escolar" (PME 78), ou ainda a efetivação "em até três anos a contar da vigência deste PME, o cargo de Agente de Educação e Cidadania como apoio da democratização da gestão, garantindo um elo permanente entre a escola e a família" (PME 347).

No tocante à formação específica, chama a atenção a demanda pelo regime de colaboração para o desenvolvimento "em colaboração com a União, Estado, Municípios e parcerias público-privadas de programas de formação de diretores e gestores escolares" (PME 99); ou a previsão da oferta "através de parcerias e/ou programas próprios, formação de diretores e gestores escolares com vistas à qualidade da gestão democrática" (PME 204); ou mesmo a instituição de "uma política municipal de formação de gestores educacionais que contemple conselhos municipais, diretores, coordenadores e equipe técnica da Smed" (PME 127).

Mas há também uma estratégia que chama atenção por tocar em um ponto-chave das administrações quadrienais: a constante troca de pessoal responsável pela mantenedora, o que gera eventual descontinuidade de projetos e ações. Menciona a estratégia ser necessário garantir:

> Dois docentes de provimento efetivo, com formação superior e pós-graduação em curso na área da educação, deverão compor o quadro de servidores da Secretaria de Educação de forma permanente para que a gestão democrática, administrativa e pedagógica não perca sua continuidade nas trocas sucessivas de governos. (PME 439).

Após a leitura dos 42 PMEs, que apresentam conteúdos diversos do PNE e/ou PEE, reforça-se a concepção da gestão como processo, como uma dimensão prática e discursiva em permanente construção. A gestão democrática é, pois, em sua gênese, uma categoria política, epistêmica e metodológica irredutível a precárias dimensões. De tal modo, ela é constituída pela multidimensionalidade e historicidade, não sendo possível compreendê-la de forma unilateral ou estanque.

GESTÃO DEMOCRÁTICA: INDICADORES PRÁTICOS

Desde a Constituição de 1988 convivemos com debates, pesquisas e pautas que consideram como ponto em comum a expressão "gestão democrática". De acordo com Vieira e Vidal (2019, p. 12): "A expressão integrava as palavras de ordem do movimento de educadores em tempos então conhecidos como de 'abertura' política, os quais assinalaram a transição da ditadura para a democracia." Tal expressão foi conquistada no corpo do dispositivo constitucional, através de pressões e mobilizações em torno da consolidação da (re)democratização, em que "os movimentos organizados de educadores, desde muito antes da Assembleia Nacional Constituinte (1987), expressavam demandas pela gestão democrática." (p. 14).

Entretanto, contextos alteram-se no desenrolar da história, instando o pesquisador a constantes atualizações. No vértice da condição histórica da expressão, há elementos que indicam a necessária construção do conceito e retomada permanente de práticas democráticas em todos os âmbitos, mormente na educação, uma vez que:

> A força do poder, o influxo neoliberal e as reformas economicistas, de um lado, e as lutas travadas a partir da participação popular, de outro, estampam que, por aqui, a democracia segue sendo um campo de profundas contradições, tencionados referenciais de dignidade humana e do exercício da cidadania, como a qualidade da participação política dos atores sociais. (RIBEIRO; NARDI, 2018, p. 9).

Parece lícito supor, portanto, que a efetiva constituição e a necessária legitimação da gestão democrática ocorrem a partir das práticas sociais efetivas que se associam ao princípio, sendo, portanto, necessário indicar, confessadamente, o que materializa a gestão democrática, buscando evidências cotidianas dessa prática social e dos mecanismos estabelecidos e acionados por ela. É na prática social que se legitima a gestão democrática, dado que:

> [...] gestão é administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel. Constitui-se de princípios e práticas decorrentes que afirmam ou desafirmam os princípios que a geram. Estes princípios, entretanto não são intrínsecos à gestão como a concebia a administração clássica, mas são princípios sociais, visto que a gestão da educação se destina à promoção humana. (FERREIRA, 2008, p. 306).

O desenho do que efetivamente materializa a gestão democrática, ou os seus lugares e práticas, está presente em diversas legislações, compreendendo as normativas legais como uma marca indelével – por histórica e contextual – das intenções, arranjos e arenas em disputa de um determinado contexto sociopolítico e educacional.

Há construções materiais nas escolas e redes de ensino que já estão "prontas" para práticas de gestão democrática. Exemplarmente, é lícito interpretar que o projeto político-pedagógico da escola é um lugar de gestão democrática, assim como os conselhos escolares ou equivalentes, que seriam exemplos de instâncias desse tipo de gestão. Tem-se, neste caso, os conselhos e fóruns de educação; CE; grêmio estudantil; associações de pais; associações sindicais, entre outros. Também são exemplos de práticas de gestão democrática todo tipo

de eleição em unidades educativas, da eleição de diretores à eleição do grêmio estudantil; reuniões pedagógicas, conselhos de classe, assembleias deliberativas e/ou de prestação de contas, etc.

Mas quais os consensos em torno das práticas imprescindíveis para a materialização da gestão democrática? Parece adequada a compreensão de que a prática material desse tipo de gestão implica em: autonomia, livre organização dos segmentos, grupos engajados e ampliados, participação qualificada em pautas decisórias, transparência, e descentralização nas/das decisões.

Para que a gestão democrática receba contornos práticos e mensuráveis, parece pertinente que o princípio se firme, de acordo com Dourado e Amaral (2011, p. 303), "como espaço de deliberação coletiva (estudantes, funcionários, professores, pais ou responsáveis)" e que o princípio da democracia seja consolidado "como base para a melhoria da qualidade da educação e aprimoramento das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação/ensino." (p. 303).

O entendimento do princípio de gestão democrática, ou de todos os lugares e práticas nele implicados, bem como o alcance das ações de gestão democrática não são padronizados ou consensuais. Os textos legais e a bibliografia acerca do tema podem apresentar diferenças significativas em relação aos meandros do conceito, aos mecanismos previstos e o alcance e amplitude das ações estipuladas, principalmente em razão da grande "variedade nas políticas e na legislação dos sistemas de ensino, que regulamentam a matéria, [o que] resulta em uma diversidade de experiências no âmbito da democratização do ensino." (OLIVEIRA; CAMARGO; GOUVEIA; CRUZ, 2009, p. 150), justificando a necessidade de constante monitoramento e assegurando ao tema uma fonte quase inesgotável de possibilidades de pesquisa.

São, portanto, as práticas cotidianas que dão forma à gestão supostamente democrática em cada rede, sistema ou unidade educativa, pois "o saber sobre a política e a democracia se constrói, em última instância, na própria prática social" (PARO, 2001, p. 39). Nessa perspectiva, parece adequado compreender que a gestão democrática "somente tem força quando penetra e transforma as relações sociais concretas. E isso demanda colocar a democracia em ação, vale dizer, para além do princípio; implica considerá-la como procedimento" (SOUZA, 2019, p. 273-274). É no cotidiano cambiante e contextual de escolas e redes de ensino que ocorre, ou não, a materialização do princípio em questão.

Apesar da discussão sobre o princípio da gestão democrática do ensino público ainda estar bastante calcada na retórica e na retomada constante do conceito que envolve o princípio, é possível descrever concretamente indicativos

para as práticas materializáveis de gestão democrática, principalmente quando examinamos legislações locais que têm o condão de proximidade e detalhamento em relação a tais práticas.

De tal modo, a gestão democrática pode ser caracterizada como um mecanismo que se materializa a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acompanhando a letra legal parece lícito supor que o que constitui e legitima a gestão democrática são as práticas sociais efetivas, sendo, portanto, necessário tracejar, claramente, o que materializa esse tipo de gestão, buscando evidências cotidianas dessas práticas sociais e dos mecanismos nelas estabelecidos e acionados. Assim, a legislação local – notadamente os PMEs, no caso em estudo – é constituída de indicadores das possibilidades de tal materialidade.

No estudo desenvolvido, foi possível aferir que, para materializar a gestão democrática, os planos municipais sul-rio-grandenses tendem a alinhar-se prioritariamente ao descrito no PNE. Algumas hipóteses são arguidas para esse propósito, como o fato do plano nacional ter sido elaborado anteriormente ao plano estadual, e assim muitos municípios apenas basearam-se no plano nacional, não levando em consideração as contribuições do plano estadual (muitos planos municipais foram elaborados no mesmo período da elaboração do plano estadual, e alguns municípios aprovaram seus planos municipais antes mesmo do plano estadual). Mesmo assim, 42 PMEs apresentaram conteúdos diferentes – mais detalhistas, explicativos ou regionalizados – em relação ao PNE, o que permitiu adensar noções e perspectivas de gestão democrática.

Por fim, e com base na análise dos PMEs, é possível indicar que a gestão democrática do ensino público pode ser caracterizada como um mecanismo que se materializa a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos). Também com base nos referidos PMEs, desenham-se minimamente indicadores que expressam a

dimensão prática e normativa da gestão democrática nos municípios gaúchos, instituídos frente à polissemia do significante "democracia" e da imprecisão da legislação nacional.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.394**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

DOURADO, Luiz F.; AMARAL, Nelson C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 285-315.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

FERREIRA, Naura S. C. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2008.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

MARQUES, Luciana Rosa. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1175-1194, dez. 2012.

OLIVEIRA, João Ferreira de; CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista da. Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 149-162, jan./jun. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2016.

PASSADOR, Cláudia Souza; SALVETTI, Thales Silveira. Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 23, p. 477-492, jun. 2013.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha; NARDI, Elton Luiz. Bases normativas e condições político-institucionais da gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado do Piauí. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 98, p. 7-31, mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.705/15**. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RS&tipoinfo=1. Acesso em: 12 mai. 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, jun. 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 1, p. 11-25, jan./abr. 2019.

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani
Doutora em Educação (Unisinos). Pesquisadora Pq/CNPq 2. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: resquinsani@gmail.com

Jarbas Dametto
Doutor em Educação (UPF). E-mail: dametto@gmail.com

Munir José Lauer
Doutorando em Educação (UPF). Professor de Educação Física da rede estadual de ensino, em Pontão/RS. E-mail: dametto@gmail.com

Recebido em 10 setembro de 2019.
Aprovado em 16 março de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.96631

Desafios da gestão na escola pública paulista: a percepção do diretor ingressante

School management challenges in the São Paulo public school: the ingressing school principal perception

Desafíos de la gestión en la escuela pública paulista: la percepción del director ingresante

LÚCIO LEITE DE MELO
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-1630-4370
Universidade Municipal de São Caetano do Sul – São Paulo.
NONATO ASSIS DE MIRANDA
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0001-6592-3381
Universidade Municipal de São Caetano do Sul – São Paulo e Universidade Paulista.

Resumo: Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que buscou compreender os desafios dos gestores em seu primeiro ano no cargo de Diretor de Escola da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa cujos dados foram obtidos por meio de entrevista com roteiro semiestruturado com diretores de oito escolas públicas do estado de São Paulo. Os depoimentos dos diretores foram analisados e interpretados na perspectiva da análise de conteúdo de Laurence Bardin e à luz da literatura que discorre sobre o assunto. Os resultados mostram que há desafios pessoais, formativos e psicológicos que se fazem presentes a partir, principalmente, das questões burocráticas que são atribuídas aos gestores no exercício do cargo de diretor escolar. Em razão disso, muitas vezes, o diretor acaba colocando em segundo plano o projeto pedagógico da escola, em detrimento de aspectos e demandas de natureza administrativa, bem como para atender às determinações advindas da Secretaria da Educação de São Paulo.

Palavras-chave: Gestão da educação. Diretor de escola. Diretor Ingressante. Educação Básica.

Abstract: *This article presents the results of a research that sought to understand the challenges of the school principals in their first year of work in the Sao Paulo Education Secretary. This is a research with a qualitative approach whose data were obtained through interviews with a semi-structured script with principals of eight public schools in the state of Sao Paulo. The school principals' testimonials were analyzed and interpreted in the perspective of content analysis from Laurence Bardin and the literature on the subject. The results show that there are personal, formative, and psychological challenges that are present, starting mainly from the bureaucratic issues that are attributed to the school principals in exercise. Because of this, the school principal often ends up by putting the school's pedagogical project in second place at the expense of aspects and demands of an administrative nature, as well as to attend the determinations coming from the São Paulo Education Department.*

Key words: *Education Management. School principal. School principal beginners. Basic education.*

***Resumen**: Este artículo presenta los resultados de una investigación que buscó comprender los desafíos de los gerentes en su primer año en el cargo de Director Escolar de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo. Esta es una investigación con enfoque cualitativo cuyos datos se obtuvieron a través de entrevistas con guiones semiestructurados con directores de ocho escuelas públicas del estado de São Paulo. Las declaraciones de los directores fueron analizadas e interpretadas desde la perspectiva del análisis de contenido de Laurence Bardin y a la luz de la literatura sobre el tema. Los resultados muestran que existen desafíos personales de capacitación y psicológicos, a partir de los problemas burocráticos que se atribuyen a los gerentes en el ejercicio del cargo de director de la escuela. Debido a esto, el director muchas veces termina poniendo el proyecto pedagógico de la escuela en un segundo plano a expensas de aspectos y demandas de carácter administrativo, así como para cumplir con las determinaciones del Departamento de Educación de São Paulo.*

***Palavras-chave**: Gestión educativa. Director de escuela. Director entrante. Educación básica.*

INTRODUÇÃO

Este artigo insere-se em uma pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), que teve como objetivo precípuo identificar e analisar os principais desafios enfrentados pelos diretores em seu primeiro ano de exercício no cargo de Diretor de Escola da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC), que tem exigências bem delimitadas aos aspirantes a esse cargo. Para ingressar como diretor na SEDUC, é necessário que o candidato tenha formação específica (licenciatura em pedagogia e/ou pós-graduação na área da educação), comprove experiência prévia de oito anos de docência e preste concurso público de provas e títulos. Além disso, o diretor precisa ser aprovado em curso específico para ingressantes e no estágio probatório.

Esse grau de exigência, em tese, está atrelado à necessidade de a função de diretor de escola da SEDUC adequar-se às transformações sociais observadas nos últimos anos (HOJAS, 2015). Nesse sentido, Ramos (2016) alerta para o fato de que, para entender a educação, nessa perspectiva, faz-se necessário observar todo o contexto histórico e social que a envolve, com vistas a compreender sua organicidade para além de seus elementos mais superficiais.

Assim, em casos como o da SEDUC, o perfil desejado para o diretor de escola abarca uma série de competências e habilidades, supostamente, por considerarem que, com determinado perfil, a educação praticada por esses profissionais poderá atender aos requisitos e objetivos dos órgãos reguladores. Em razão disso, quando se ajuizou analisar os desafios da gestão escolar impostos ao diretor ingressante da SEDUC, pensamos que, para tratar dessa temática, *a*

priori, seria prudente proceder a compreensão dos itens que compõem o que identificamos como sendo diferenciais dessa rede de ensino, interpretando-os a partir de um olhar mais macro em relação à realidade brasileira.

Com relação à justificativa do estudo, dois aspectos foram considerados: a) o entendimento de que dada a complexidade e responsabilidade que a função de diretor de escola exige, diversos desafios poderiam se materializar no cotidiano escolar, especialmente, para os ingressantes; b) a ausência de estudos sobre o diretor ingressante expressa a relevância da pesquisa. É oportuno destacar que, ao empreendermos o levantamento bibliográfico com o intuito de traçar um panorama da produção acadêmica acerca dos diretores ingressantes, constatamos que a maior parte dos estudos e pesquisas trata dos gestores escolares em termos mais abrangentes, e não daqueles que estão iniciando sua trajetória na gestão escolar.

Em razão da escassez de pesquisas que dedicam seus estudos sobre aqueles que estão ingressando na função, este estudo mostra-se relevante do ponto de vista empírico, porque apresenta os desafios enfrentados por um grupo de diretores de escolas da SEDUC em seu primeiro ano de exercício na gestão, e teórico, porque ratifica as fragilidades da formação inicial do gestor escolar, bem como a necessidade de formação continuada para esses profissionais com vistas a atender às demandas do cotidiano escolar, especialmente em uma rede complexa como a da SEDUC.

Com relação à organização do texto, este artigo se apresenta em cinco partes. Além da introdução e das considerações finais sobre a pesquisa, na segunda seção empreendeu-se de maneira breve uma discussão em torno da gestão escolar. Posteriormente, apresentamos o percurso metodológico escolhido para a realização da pesquisa e, a seguir, apresentamos as categorias de análise, as quais foram interpretadas na perspectiva da análise de conteúdo e à luz do referencial teórico que fundamentou a pesquisa.

PERSPECTIVA LIBERAL E CRÍTICA DA GESTÃO ESCOLAR

De acordo com Paro (2012), a administração é histórica porque foi se alterando com o passar do tempo a partir dos determinantes históricos que lhe circundava. Assim, se apreendermos a especificidade da administração em geral – uma modalidade de administração, que é livre dos condicionantes históricos capitalistas –, é possível analisarmos a administração atualmente materializada, identificando os elementos dos quais, em uma sociedade mais avançada, poderiam ser depurados, para que, igualmente, a administração possa ser utilizada a serviço

de propósitos não autoritários. Nesse sentido, administração significa "[...] a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados" (PARO, 2012, p. 152).

A escola, por se configurar como uma instituição (MARINHO, 2014), com tamanha complexidade de tarefas, variabilidade de objetivos e grande número de trabalhadores envolvidos em seu funcionamento (PARO, 2012), formada pela própria sociedade para a transmissão de valores sociais e formação dos alunos (LÜCK, 2009), necessita ser administrada.

Destarte, do referencial teórico daquele que trata a questão, surgiram diferentes concepções acerca do papel da administração escolar. Portanto, no Brasil, foi a partir ou concomitantemente com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (AZEVEDO et al., 2010), em 1932, que se passou a sistematizar estudos sobre administração escolar.

Desde então, até a década de 1980, esses estudos estiveram pautados na teoria administrativa empresarial, por meio dos escritos de José Querino Ribeiro, Manoel Bergström Lourenço Filho e Myrtes Alonso (ABDIAN; NASCIMENTO; SILVA, 2016; ABDIAN; OLIVEIRA; JESUS, 2013) e de Antônio de Arruda Carneiro Leão (DRABACH; MOUSQUER, 2009). De maneira geral, estes autores - cada qual à sua maneira – baseavam-se na concepção de que seria possível utilizar a teoria geral da administração (TGA) no ambiente escolar. A esse grupo de autores e a todos aqueles que se utilizavam da TGA para explicar a administração escolar, convencionou-se chamá-los de liberais.

A interpretação contrária à utilização da TGA para lidar com a administração do ambiente escolar ficou conhecida como teoria crítica da administração escolar. Fazem parte desse grupo de teóricos, dentre outros, autores como Anísio Spínola Teixeira, Maria de Fátima Costa Félix, Miguel Gonzalez Arroyo, Vitor Henrique Paro (DRABACH; MOUSQUER, 2009) e Demerval Saviani (MARINHO, 2014).

O contato com essa literatura permite-nos afirmar que essa concepção da administração escolar está predominantemente alicerçada na corrente crítica do pensamento social, com matriz no pensamento marxista. Para eles, as teorias administrativas que se preocupam em tratar do ambiente escolar guardam diferenças daquelas que tratam do ambiente empresarial na medida em que o alvo supremo da primeira é o aluno, e, da segunda, um objeto material (DRABACH; MOUSQUER, 2009). De maneira geral, segundo Oliveira (2013), essas novas maneiras de se pensar a administração escolar defenderão a especificidade da escola, porque não é possível transferir diretamente os fundamentos que embasam a TGA para o universo da administração escolar.

Dadas as especificidades da educação e da escola, foi sob esse viés que os estudos fundamentados na teoria marxista passaram a pedir um modelo de administração que fosse democrático. Assim,

> Esses estudos passam a defender a gestão democrática como meio de transformação social, pois a partir dela, se abriria um espaço significativo para a formação política dos indivíduos por meio da participação coletiva nos processos de tomada de decisão. (OLIVEIRA, 2013, p. 17).

A gestão democrática da escola pública confere autonomia, transparência e ainda amplia a participação coletiva por meio de ações que promovam decisões compartilhadas, como por exemplo, assembleias, conselhos, grêmios, conselho de classe, dentre outros (GARCIA; COSTA; ZANUTTO, 2018). Ademais, uma vez posta na Constituição Federal (CF) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a gestão democrática como um princípio orientador da escola pública no Brasil forçou a mobilização em torno de uma discussão teórica acerca da temática (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Concomitante a isso, o que se observa é a passagem da utilização da nomenclatura clássica "Diretor", que ficou associada ao semântico negativo da administração em sua abordagem clássica, tecnocrática, autoritária e controladora, para a nova terminologia "Gestor", que chega aos olhos da sociedade como sinônimo de democratização e de reorganização do trabalho administrativo (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

Essa mudança, entretanto, gerou frutos diversos, muito além de uma mera mudança na nomenclatura técnica. Isso porque, concomitante a isso, a responsabilidade atribuída ao diretor de escola também mudou, trazendo novos desafios para a gestão escolar contemporânea.

Figura principal da equipe gestora, o diretor de escola "[...] é o líder, mentor, coordenador e orientador principal da vida da escola e todo o seu trabalho educacional [...]" (LÜCK, 2009, p. 23). Para essa autora, suas obrigações não devem ser distribuídas entre o pessoal da equipe gestora, tampouco resumir-se à atividade administrativa. Todas as suas ações devem ter como foco a aprendizagem e a formação do aluno, por isso participa também da equipe técnico-pedagógica. Vieira e Vidal (2015) afirmam que, no passado, tanto o perfil quanto as funções e atribuições do diretor escolar eram bem delineadas. Para essas autoras, este quadro sofreu alterações, muitas delas associadas às mudanças ocorridas no campo da administração escolar, agora denominada de "gestão escolar".

A partir de então, passou-se a atribuir ao diretor escolar um conjunto de atribuições, tais como responsabilização pela função de liderança e organização de todo o trabalho da escola; binômio autonomia-avaliação - fundamentado em

uma suposta autonomia; políticas gerenciais de burocratização com discurso de gestão democrática e participativa; gerenciamento dos conflitos internos e externos da escola; controle financeiro dos fundos disponíveis; sobrecarga de trabalho; diminuição salarial; discernimento entre suas convicções e propósitos educacionais, e as normativas legais impostas. Em resumo, o que se observa é o acúmulo de funções, tarefas e deveres, os quais parecem ser dicotômicos e, por vezes, até mesmo contraditórios.

Destarte, o que se vê no Brasil é uma discussão teórica que fomenta a superação da utilização da TGA no ambiente escolar por esta não contemplar as necessidades e as especificidades da instituição, enquanto que aqueles que trabalham no cotidiano da escola rechaçam as dificuldades da implementação desse modelo de gestão democrática em um sistema de educação com características predominantemente tecnicistas que se legitima utilizando políticas gerencialistas de gestão educacional (PARENTE, 2017).

Mesmo assim, pesquisas como as de Barbosa e Mello (2015), Garcia e Bizzo (2017), Lück (2009), Oliveira e Carvalho (2018), Oliveira e Waldhelm (2016) e Soares e Teixeira (2006) confirmam que, mesmo estando em meio à linha tênue entre a autonomia confiscada pela burocratização e fiscalização do sistema e seu compromisso com a melhora da educação, o diretor de escola configura-se como protagonista pela busca da qualidade social da educação.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, dados seus objetivos, classifica-se como exploratória, porque teve o propósito de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias com vistas à formulação de problemas mais precisos (GIL, 1999), bem como por tratar-se de uma amostra pequena (oito participantes) e não-representativa (MALHOTRA, 2001) do total de gestores ingressantes da SEDUC em 2018. Quanto à natureza, enquadra-se como qualitativa, porque buscou compreender e interpretar os significados que os participantes atribuem aos desafios da gestão escolar. Ademais, as entrevistas foram realizadas nas escolas onde esses profissionais atuam, permitindo aos pesquisadores observar aspectos inerentes ao cotidiano de gestores ingressantes *in loco* (CRESWELL, 2014).

Os sujeitos participantes da pesquisa foram diretores ingressantes SEDUC de uma Diretoria Regional de Ensino (DRE) da zona sul da cidade de São Paulo. Foram selecionados todos os diretores de escola dessa DRE que assumiram o cargo por meio do Concurso Público para Provimento de Cargo de Diretor de Escola nos termos do edital SE nº 01/2017[1].

1 Por ocasião da pesquisa eram apenas oito diretores ingressantes nessa Diretoria de Ensino

Os dados foram obtidos por meio de entrevista realizada com diretores das escolas previamente selecionadas, valendo-se de um roteiro semiestruturado, no período de fevereiro a março de 2019. As respostas foram organizadas e classificadas na perspectiva da análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

Assim, inicialmente, na *pré-análise*, empreendeu-se uma leitura do material eleito para realizar a análise das entrevistas que foram transcritas, constituindo o *corpus* da pesquisa. Nessa fase, foram adotadas as regras de representatividade (diretores ingressantes), homogeneidade (os depoimentos referem-se aos desafios da gestão escolar) e exclusividade (cada elemento foi enquadrado em uma única categoria).

Em seguida, com vistas a fazer a *exploração do material* (depoimentos dos gestores), empreendeu-se uma categorização *a priori*, que consistiu na predeterminação de indicadores "em função da busca a uma resposta específica do investigador" (FRANCO, 2012, p. 64). Assim, cada questão do roteiro de pesquisa serviu de base para a criação das categorias de análise, bem como para tentar responder aos objetivos da pesquisa.

Por fim, os depoimentos dos gestores foram analisados e *interpretados* à luz da literatura que serviu de base para fundamentar a pesquisa. Nessa fase, buscou-se capturar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (depoimentos e observações).

Todos os diretores participantes da pesquisa são do gênero feminino, quatro (50%) delas estavam com idade entre 30 e 39 anos, duas (25%) entre 50 e 54 anos e duas (25%) com idade acima de 55 anos. Acerca do tempo de docência anterior ao provimento do cargo de diretor, as diretoras exerceram a função de professoras por, em média, 10,8 anos.

CRIANDO CATEGORIAS

Tomando-se como referência as orientações metodológicas apresentadas anteriormente, as respostas foram organizadas, classificadas e categorizadas considerando-se a semelhança entre elas (BARDIN, 2016). Para garantir o sigilo acerca da identidade das participantes, foi utilizada a letra "D" para Diretora e um número para diferenciá-las e garantir-lhes o anonimato.

CATEGORIA 1: A FUNÇÃO DO DIRETOR ESCOLAR

Considerando-se que a função de diretor escolar vem se alterando material e historicamente e que, a partir das décadas de 1980 e 1990, as exigências em torno da figura desse profissional começaram a se modificar (OLIVEIRA;

VASQUES-MENEZES, 2018; VIEIRA; VIDAL, 2015) exigindo um perfil mais democrático, aberto ao diálogo, menos autoritário e centralizador das decisões em torno da escola, buscamos averiguar a concepção dos diretores acerca de sua função na escola pública estadual paulista. Sobre esse assunto, uma das diretoras afirmou que ela tem uma função gerencial, pois coordena, acompanha, propõe soluções e dialoga *"[...] tanto com a equipe docente quanto discentes e a comunidade em geral"* (D8). Ao final, acrescentou que o Diretor de escola é um gerenciador de processos.

Esse depoimento corrobora o preconizado na literatura que é o distanciamento do diretor de escola da gestão pedagógica (ALVES; SÁ, 2015; LÜCK, 2009; TORRES, 2015) em detrimento de uma atuação mais voltada às questões administrativas. O depoimento apresentado, a seguir, reforça essa prática:

> *Muito operacional. Muito operacional, muita burocracia, muito papel, entendeu? Muita responsabilidade pra gerir uma escola e gerir pessoas. Você acaba não tendo a função de gerente, que seria o importante. Você acaba se distraindo, se ocupando com funções periféricas ao invés de você fazer a sua função principal, que é coordenar e gerenciar todo o processo. Então você deixa uma lacuna.* (D8).

Nota-se que apesar de ela confundir função com atribuições, sua fala evidencia que o diretor escolar ganhou um caráter multitarefas, pois a ele compete resolver as questões inerentes ao ambiente escolar. Essa interpretação é legitimada por outra participante ao afirmar que o diretor tem a função de ser "*um multitarefa. Gestor administrativo, de processos, de pessoas e pedagógico*" (D2), e outra que compete ao diretor de escola "*as várias dimensões da Unidade escolar, administrativa, pedagógica, equipe, infraestrutura*" (D3). Essa diversidade de tarefas não é confortável para elas, uma vez que pode gerar sobrecarga de trabalho, conforme sinalizado nesse relato: "*Aqui você tem que perguntar o que não é a função do diretor*" (D7)

Esses depoimentos tendem a confirmar que o diretor assume para si responsabilidade de toda a escola (PARO, 2012), do trabalho educacional ao trabalho de mentoria, de liderança, de orientação e de coordenação. Fica a impressão de que suas obrigações são suas e, por isso, não devem ser delegadas para outros (LÜCK, 2009), diferentemente do postulado por José Querino Ribeiro (CALDERÓN; FEDRE, 2016), para quem o diretor deveria cuidar da parte administrativa e outro profissional da parte pedagógica, pois só assim se conseguiria a excelência dos serviços educacionais.

Isso posto, o que se observa é que as diretoras participantes desta pesquisa, embora tenham assumido um perfil hierarquizado e centralizador das ações inerentes à escola, possuem também preocupação com o transcorrer das demais atividades que acontecem nela, em especial aquelas voltadas aos alunos.

Ilustra nossa percepção o seguinte depoimento: "*A gente tem uma gestão pedagógica, mas eu acho que está havendo muita demanda do cargo de diretor e isso com certeza é difícil*" (D8).

No concernente à gestão democrática, não houve ênfase em demonstrar preocupação com a consolidação de práticas democráticas. Comentou-se aleatoriamente sobre algumas ações que inferimos tratarem-se daquelas que fazem parte da cartilha da gestão democrática e participativa, quista por teóricos e legisladores. Uma das diretoras relatou que, reconhecendo a importância da gestão democrática, tentou implementar um processo mais dialógico com a comunidade escolar, mas acabou por encontrar muita dificuldade:

> *É o que é pedido. Não é fácil. [...] Eu tenho gente aqui na escola, funcionárias, com uma média de idade de 55 anos. E eu tenho nove nessa faixa. Elas estudaram aqui, todas, elas conhecem aqui desde quando era tudo mato, então, para elas é muito difícil eu chegar aqui e dizer o que tem que fazer, por causa da minha idade, porque elas falam "você tem idade pra ser minha filha". Por elas acharem que eu não tenho a experiência que deveria ter e por elas terem uma visão da escola e da educação totalmente obsoleta. [...]. Porque no tempo da "Dona Fulana" é que era bom, porque a "Dona Fulana" gritava e todo mundo tinha medo dela... essa é a ideia delas de escola ideal, e se eu for jogar isso na gestão democrática, elas são em grande número. Então, na democracia eu teria que fazer isso [...], mas é um paradigma que é difícil de você conseguir quebrar. É muito difícil. Então, eu peno com a gestão democrática.* (D6).

De maneira geral, essa fala ilustra o fato de que a gestão democrática parece ser, para os diretores de escola, mais um desafio do que uma solução. Basta pensarmos nos conceitos da teoria de Myrtes Alonso (ARF, 2007), pois, segundo a autora, a gestão democrática parece estar, hoje, do ponto de vista da estrutura formal, como algo almejado para o atendimento a uma questão legal e, do ponto de vista da estrutura informal, como algo ainda desconexo das condições objetivas de implementação frente a determinadas relações sociais estabelecidas nas escolas.

Nota-se, na narrativa dos diretores, que a função do diretor de escola é, assim como retratado pela literatura, bastante ampla e multifacetada. Quanto à gestão democrática, os diretores parecem deixá-la a cargo dos autores, uma vez que, para sua implementação, parece ser necessário um trabalho processual de preparação da comunidade escolar, o que lhes traria mais uma dentre as inúmeras demandas que o cargo lhes exige.

CATEGORIA 2: A FORMAÇÃO INICIAL DO DIRETOR INGRESSANTE

Os dados retirados dos três últimos Questionários do Diretor da Prova Brasil mostraram que a licenciatura em pedagogia é a formação mais comum entre os diretores escolares do Brasil (39,1% ou 28.810 dos 73.674 respondentes) e também do Estado de São Paulo (34,8% ou 1.841 dos 5.293 respondentes). (BRASIL, 2015, 2018a, 2018b)

Entretanto, diversos autores (FRANCO, 2014; GARCIA; COSTA; ZANUTTO, 2018; LIBÂNEO, 2006; MIRANDA; VERASZTO, 2014) afirmam que o referido curso de pedagogia não tem conseguido subsidiar adequadamente seus alunos, de modo que a formação dos diretores escolares é julgada incompleta para o exercício desse cargo.

No que tange ao curso de pedagogia, uma das diretoras afirma que, de maneira geral, esse curso de pedagogia

> *[...] está hoje, sobrecarregado. Ele não está formando alfabetizadores, ele não está formando professores de educação infantil e de ensino fundamental anos inicial - que é o viés magistério que ele possui - e também não está formando bons vice-diretores, professores coordenadores e diretores. Eu acho que tem uma falha aí.* (D8).

Essa fala não é a única que coloca a pedagogia como um curso que não oferece os subsídios necessários para a prática profissional do diretor de escola. Outras diretoras que participaram desta pesquisa têm percepção similar sobre a formação inicial do diretor de escola. Por exemplo, uma delas afirmou que: "*Ela - a formação em pedagogia - dá pouco subsídio para lidar com os desafios*" (D3). Para a diretora D1, o curso encontra-se "*defasado, inconsistente*". Por sua vez, uma terceira diretora reitera: "*não me senti amparada pela minha formação*" (D2).

Todas as oito diretoras entrevistadas apontaram que os cursos de pedagogia lhes ajudaram na dimensão pedagógica, mas pouco as auxiliaram para lidar com as questões administrativas da função, conforme pode ser constatado nesse depoimento:

> *A gente chega pra ser diretor de escola e a gente tem prestação de contas de todo tipo de verba que a gente recebe. Esse é o tipo de coisa que na faculdade de pedagogia... eu nem sabia que eu teria que prestar contas, que teria essa parte burocrática de como prestar contas, como fazer um orçamento, que tipo de critério eu tenho que observar quando eu vou contratar uma empresa que vai prestar um serviço para a escola. Então, são trâmites burocráticos que a gente só aprende mesmo na hora que a gente chega aqui.* (D6).

A literatura aponta que o curso de pedagogia deve ser multifacetado (FRANCO, 2014) para se conseguir atingir o padrão de qualidade social na formação dos profissionais que ocuparam cargos no magistério (HONÓRIO et al., 2018). Nesse sentido, esse o curso deveria buscar contextualizar seus conteúdos de maneira que os futuros pedagogos, ao se depararem com a realidade posta no ambiente escolar, soubessem lidar com as diversas demandas que lhes são impostas.

Há um trecho da entrevista de uma diretora que aborda essa questão. Vejamos:

> *[...] eu acho que os cursos de pedagogia estão, hoje, deficientes. Eles precisam ser revistos, ganhar uma roupagem nova, para a atualidade que vivemos. Já houve uma mudança do MEC, pois ele era de 3 anos e agora são 4. Mas mesmo assim eu acho que há várias falhas, por quê? Porque atender o aluno de hoje, do 1o ou 5o ano, na questão da alfabetização é um grande desafio. Há a questão da inclusão e a questão da didática inclusiva. Então, dessa forma, eu percebo que hoje os professores saem despreparados para assumir uma sala de aula e eu acho que isso é uma falha do curso em si.* (D8).

Assim, poderíamos proceder a duas conclusões: primeiro, do ponto de vista pedagógico, quando somados o curso de pedagogia e a experiência em sala de aula, de fato o curso lhes oferece os subsídios necessários para atuar na direção escolar. Entretanto, quando focamos na questão burocrática da função de diretor escolar, o curso não tem se mostrado competente para propiciar uma formação que dê conta de ajudar esses profissionais.

CATEGORIA 3: A FORMAÇÃO CONTINUADA DO DIRETOR INGRESSANTE

De acordo com Constantin Junior (2017), a formação continuada é aquela que ocorre após a formação inicial e que busca diminuir a distância entre a teoria e a prática efetiva; auxiliar aqueles que estão no início da carreira; ajudar os mais experientes a se atualizar. Entretanto, os dados retirados do Questionário do Diretor da Prova Brasil (BRASIL, 2015, 2018a, 2018b) mostram que muitos diretores de escola não fizeram ou não completaram cursos de pós-graduação. Estamos falando de 16,6% dos diretores de escola do Brasil sendo que, em São Paulo, o percentual é de 20%. Se olharmos para os números daqueles diretores que se titularam mestres e/ou doutores, no Brasil, eles somam apenas 4,9% chegando a 6,5% em São Paulo.

Diante desse cenário, como então interpretar a legislação que afirma que os diretores de escola devem se manter em formação contínua (BRASIL, 1996) e, ainda, promover a formação daqueles que estão sob sua responsabilidade (SÃO PAULO, 2016)? Acerca dessa discussão, uma diretora se pronunciou:

> *Na hora que eu for sentar para estudar vai chegar alguém, eu vou ter que parar, o telefone vai tocar. Então a gente não consegue parar pra estudar. Eles falam no curso, tem que estar tudo dentro dessas 8 horas diárias, estudar o pedagógico, o burocrático… então, eu acho que sou muito ruim ainda, porque eu não sei ainda separar meus horários pra dar conta disso tudo.* (D4).

Esse depoimento faz referência ao curso de formação oferecido pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Profissionais da Educação (EFAPE), do qual todas as participantes da pesquisa estão participando por fazer parte do processo seletivo. É oportuno destacar que a maioria dos diretores têm opiniões positivas sobre esse curso. A diretora (D5) que veio do estado do Pará para assumir a direção de uma escola no Estado de São Paulo afirmou que o curso lhe ajudou muito para lidar com as diferenças organizacionais e burocráticas encontradas no cotidiano escolar.

Outro ponto a ser destacado é que o curso organiza os temas de estudo em consonância com o momento vivido por elas na gestão da escola, conforme descrito nesse depoimento: "*[...] eles estão fazendo de uma maneira que está casando (sic) os módulos com o que a gente está passando na escola. [...]*" (D4). Como afirmou a diretora D2, o *timing* correto em que os módulos foram distribuídos ao longo do curso ajudou as diretoras ingressantes no enfrentamento de suas tarefas na direção da escola, atendendo a proposta de Gatti (2003), para quem deve existir uma relação entre os conteúdos estudados e a realidade vivida pelos sujeitos aprendentes de um processo de ensino-aprendizagem. Contudo, houve também apontamentos de pontos falhos do curso.

> *A questão é: eles pinçam uma situação e junto com essa uma, eu tenho algumas outras. Eles tiveram a preocupação de usar o calendário nosso, dos nossos deveres e colocar os módulos que nos ajudem naquele momento que a gente está trabalhando. Eles tiveram essa preocupação. Isso é muito bom. Mas ele não contempla todos os desafios que a gente, como ingressante, tem no momento.* (D6).

Esse depoimento ilustra a opinião de outras diretoras que concentram suas queixas sobre as questões técnico-burocráticas da sua função, as quais, como vimos, não foram bem trabalhadas na licenciatura em pedagogia, o que parece também não ocorrer no curso de diretores ingressantes.

Assim, a hipótese de que o curso de indução estivesse diminuindo a lacuna deixada pela licenciatura, poderia ser considerada verdadeira se atendesse tanto à dimensão pedagógica quanto à administrativa. Apesar de as participantes elogiarem a dimensão pedagógica do curso, o mesmo não se aplica aos aspectos técnico-administrativos.

CATEGORIA 4: OS DESAFIOS DO DIRETOR ESCOLAR INGRESSANTE

Nessa categoria, encontram-se as respostas à indagação que buscou identificar quais foram os principais desafios enfrentados no primeiro ano de exercício da função de diretor escolar na Rede Estadual Paulista. A proposição de um questionamento dessa natureza tinha a intenção de, uma vez que a literatura tem apontado a existência de diversos desafios ao profissional que se torna diretor de escola no Brasil (AMORIM; MATTA; FREITAS, 2017; AZANHA, 1993; KUENZER, 2007; LÜCK, 2009; OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014; PARENTE, 2017; PARO, 2012; SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015; SEVERGNINI et al., 2018; SOUZA; GOUVEIA, 2010; VIEIRA; VIDAL, 2015), compreender se esses mesmos desafios se apresentam aos diretores ingressantes e, para além disso, arrolar algum outro desafio que se fizesse presente nas falas das diretoras, tendo em vista a especificidade de serem elas ingressantes no cargo na SEDUC.

A diretora D7, por exemplo, comentou sobre a dificuldade que é lidar com a parte administrativo-financeira da escola quando destacou: "*Eu acho que o maior desafio de uma diretora nova, que entrou agora, é justamente essa questão da parte administrativa. Essa parte de prestação de contas, de recursos [...]*".

Acerca da responsabilidade sobre as contas, as diretoras reclamaram que se "descobriram" como profissionais da área da contabilidade e de recursos humanos:

> *Porque a função de diretor é muito ampla, ela é muito complexa. [...] Então eu tenho que ser formada em RH porque eu cuido do pessoal, do pagamento, folha de pagamento. Eu tenho que ser formada em... cuidar das meninas da limpeza porque eu tenho que dar conta da limpeza. Eu tenho que ser uma nutricionista, porque eu tenho que cuidar das meninas da cantina. Aí eu tenho que ter um ótimo relacionamento para manter o clima organizacional da escola, prazeroso. Eu tenho que ter uma visão ampla para poder aproveitar os espaços da escola.* (D8).

Para lidar com isso - sobrecarga e falta de conhecimento para lidar com algumas questões - as diretoras acabam recorrendo a diferentes esferas. A diretora que nunca exerceu cargo de direção antes afirmou que recorre aos colegas da própria equipe escolar:

> *Eu peço ajuda. Eu peço para a coordenadora... para as duas coordenadoras pedagógicas. Para a gerente, que é a secretária. Para o pessoal da secretaria que também trabalha aqui há muito tempo, então sabe muito. Então eu saio pedindo ajuda. Às vezes eu "meto as caras" e faço, mas... geralmente tenho que recorrer.* (D4).

Essa atitude não difere muito daquela tomada pela diretora que já esteve em cargo de coordenação:

> *Quebrando a cabeça. Ligando pra um, pra outro, chorando aqui, chorando lá, mandando e estando errado, volta, concerta, manda de novo... E eu tenho muita professora aqui municipalizada, a sede dela é aqui, a vida dela está toda aqui, mas ela presta serviço em outro município. Então eu nem conheço a pessoa. A pessoa aparece aqui e fala: meu nome é "Fulana de Tal" (sic) e eu sou professora daqui e eu queria me aposentar. Não sei nem quem que é, não sei nem como está a vida, não sei de nada. E aí, no meio de tudo isso, você tem planejamento pra fazer, conselho de classe para fazer, tudo junto. É uma loucura. Isso a gente não tem formação. Nenhuma. Isso tirou meu sono nos primeiros dias desse ano [...].* (D6).

Esse tipo de atitude parece estar relacionado a várias questões apontadas pela literatura, dentre elas as já mencionadas: formação insuficiente (LIBÂNEO, 2006; MIRANDA; VERASZTO, 2014), sobrecarga de trabalho (SEVERGNINI et al., 2018), liderança e zelo com todos da escola (LÜCK, 2009; PARO, 2012), assim como a homogeneização das decisões (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Não obstante, uma das entrevistadas afirmou que para ela um desafio é "*conseguir transformar práticas e costumes já consolidados, mas que não fazem sentido na situação atual*" (D2). Nota-se, portanto, que, na sua análise, há certos comportamentos que estão naturalizados na instituição escolar, os quais dificultam o trabalho dos diretores.

Como prova disso, com o gravador desligado, ouvimos queixas das diretoras acerca do excesso de falta dos professores, ou sobre professores esgotados que não se encontram em condições físicas e/ou mentais para continuar à frente de uma sala de aula, dentre outros inerentes à resistência à implementação de novas perspectivas.

Assim, de maneira geral, as falas coletadas e transcritas demonstram que as diretoras se enxergam aptas para lidar com as questões pedagógicas, de tal forma que, no que tange à dimensão da gestão escolar, isso acaba por não se tornar um desafio propriamente dito. Havemos de nos lembrar, entretanto,

que, em categorias anteriores, pudemos verificar que as diretoras reclamaram por não conseguirem se dedicar o quanto gostariam a esta dimensão, a saber, a parte pedagógica da gestão escolar.

Cabe ainda ressaltar que, embora alguns depoimentos tenham sido tomados para elucidar a opinião das diretoras entrevistadas, alguns conceitos que são tratados pelos autores da área como desafios apareceram ao longo das entrevistas ou quando do desligamento do gravador. Assim, julgamos procedente elaborarmos um quadro que contém a enumeração dos desafios emanados na literatura e, além disso, a menção das diretoras que de maneira direta ou indireta citam esses desafios na entrevista (Quadro 1).

Quadro 1 - Autores e desafios do diretor escolar ingressante

AUTOR (ANO)	DESAFIOS	DIRETORES
Amorim; Matta; Freitas (2017)	- Professores com formação insuficiente. - Alunos com problemas diversos. - Espaços físicos em desacordo. - Desvalorização social da educação.	D8 D4; D5; D6; D7; D8 D7; D8 D6; D7; D8
Azanha (1993)	- Falsa autonomia.	D8
Kuenzer (2007)	- Separação entre teoria e prática, entre o prescrito e o experienciado.	D4; D6; D7; D8
Lück (2009)	- Exercer liderança e zelar pela organiza¬ção do trabalho de todos que atuam na escola.	D4; D5; D6; D7; D8
Oliveira (2013)	- Observar e zelar pelas regras postas.	D1; D8
Oliveira; Vieira; Augusto (2014)	- Falta de autonomia	D8
Parente (2017)	- Autonomia relativa. - Avaliação. - Implementação da gestão democrática em um sistema de educação que utiliza políticas gerencialistas de gestão.	D8 D4; D8 D6; D8
Paro (2012)	- Dicotomia: buscar os objeti¬vos educacionais e observar e zelar pelas regras postas. - Lidar com questões internas e externas da escola	D4; D6; D7; D8 D4; D5; D6; D7; D8

Quadro 1 - Autores e desafios do diretor escolar ingressante

AUTOR (ANO)	DESAFIOS	DIRETORES
São Paulo (2016)	- Promover ações coerentes e consisten¬tes com a proposta pedagógica. - Propiciar a formação dos profissionais com que trabalha. - Atuar orientado pela concepção de ges¬tão democrática.	D4; D5; D7; D8 Não mencionaram D5
Schneider; Rostirola (2015)	- Prestação de contas democrática.	D4; D5; D6; D7; D8
Severgnini et al. (2018)	- Sobrecarga de trabalho. - Cuidar de questões financeiras.	D4; D5; D6; D7; D8
Souza; Gouveia (2010)	- Diminuição salarial.	D4
Thurler (2002a)	- Autonomia-avaliação. - Mudanças repentinas e constantes. - Metas difíceis de alcançar.	D4; D6; D7; D8 D8 Não mencionaram
Vieira; Vidal (2015)	- Homogeneização das decisões.	D4
Pesquisa	- Adaptação a um sistema educacional como o do Estado de São Paulo.; - Mudança de sistema de ensino. - Escolas de grandes proporções. - Desmotivação e descompromisso profissio¬nais. - Professores esgotados. - Aceitação por parte da equipe escolar. - Inversão de valores éticos e morais.	D7 D5 D4; D5; D7 D5; D7 D4 D8 D8

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Isso posto, considerando que a maior parte das diretoras participantes desta pesquisa nos apontaram desafios ligados a questões de âmbito burocrático e administrativo, supomos que isso seja fruto do despreparo para lidar com essas questões, de tal forma que acabe por tornar essas atividades - as quais são aparentemente inerentes à função - verdadeiros desafios para as diretoras ingressantes. Em outras palavras, parece que só se torna um desafio aquilo que foge ao controle ou aquilo que não se tem pleno domínio - seja de conhecimento ou de controle das variáveis atinentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar e analisar os principais desafios da gestão escolar na perspectiva de um grupo de diretoras de escolas ingressantes na SEDUC. Dentre os achados da pesquisa, constatamos que os diretores ingressantes acabam por se deparar com outros desafios, além dos já apontados pelos pesquisadores da área que, a nosso ver, estão intimamente ligados ao tamanho e à diversidade características desse sistema de ensino. Suas falas revelaram a existência de desafios pessoais, formativos e psicológicos que se fizeram presentes a partir, principalmente, das questões burocráticas que lhes foram atribuídas no exercício

da função de diretor escolar. No entanto, isso não significa que esses profissionais sejam descompromissados com a questão pedagógica, tal como afirma Alonso (2007), mas forçados a delegar essa responsabilidade para outros membros de sua equipe, em razão da complexidade da gestão escolar na SEDUC.

Outra constatação da pesquisa é que as diretoras carregam naturalmente em suas falas - no sentido de não questionar - o estigma historicamente construído do Diretor como figura superior na hierarquia escolar, e se consideram inteiramente responsáveis pelo pleno funcionamento de todas as dimensões que essa instituição compreende. Sinalizaram, ainda, que, embora estejam absolutamente conscientes de que o papel da escola é ensinar e que o foco principal deve sempre decair sob a questão pedagógica com vistas ao sucesso educacional do aluno, a maneira como funciona a dinâmica escolar acaba por afastá-las dessa dimensão, colocando-as a serviço ora das questões burocráticas oriundas do sistema fiscalizador e transferidor de responsabilidades, ora das questões humanas que afloram e se potencializam dentro de um ambiente de convívio diário entre indivíduos históricos e socialmente distintos, sejam eles alunos ou membros da equipe escolar formada pelos seus assistentes, professores, inspetores, entre outros.

No que diz respeito às contribuições da formação inicial e continuada para a prática profissional do diretor escolar, a primeira mostrou-se, na concepção das diretoras, marcadamente insuficiente para subsidiá-las no enfrentamento de seus desafios no primeiro ano de gestão escolar. Foi constatado, nesta pesquisa, que esses desafios se atêm prioritariamente à dimensão burocrática da gestão, de tal modo que, se o curso de licenciatura em Pedagogia, pré-requisito para o ingresso no cargo de Diretor de Escola na SEUDUC, reconhecidamente não fornece subsídios para esse enfrentamento, a crítica a esse curso é, na concepção das participantes, principalmente, em decorrência da sua falta de contextualização para com a realidade vivenciada pelos diretores de escola na atualidade.

No que tange ao curso obrigatório exigido pela SEDUC e ministrado na EFAPE, mesmo recebendo elogios por ter se apresentado concernente às questões vivenciadas no cotidiano escolar, ainda assim, tem pecado por ser predominantemente realizado a distância e por não contemplar as particularidades enfrentadas pelas diretoras no que tange à dimensão administrativa. Contudo, como não foi possível ter contato com o plano de ensino ou com o material instrucional do curso, assim como pelo fato de tratar-se de um curso em andamento, quando da realização desta pesquisa, nossa análise deu-se unicamente pela opinião dos sujeitos da pesquisa.

Por fim, cabe salientar que, por esta pesquisa se constituir como exploratória, seus resultados não podem ser generalizados. A opção pela categorização previamente definida adotada com base no referencial teórico

(indução respaldada em teoria de base definida), conforme sugere Bardin (2016), apesar de ter sido coerente com os objetivos desta pesquisa, se constitui como um recurso que pode limitar as possibilidades alternativas de análise do *corpus* na fase de codificação e, assim, reduzir a criatividade do pesquisador e a exploração de caminhos alternativos de análise.

Em face ao exposto, é provável que uma (re)análise dos depoimentos das diretoras, na perspectiva da Análise de Conteúdo, recorrendo ao sistema de codificação e categorização (dedução), poderá gerar outras categorias, as quais emergirão da fala, do discurso, do conteúdo, das respostas das participantes da pesquisa. Contudo, esse recurso (dedução) é mais complexo do que o utilizado nesta pesquisa (indução), pois implica em idas e vindas do material de análise à teoria. É oportuno salientar que a despeito dessa complexidade, com o recurso da dedução, a tendência é que as categorias se tornem mais ricas, conforme for aumentando a clareza conceitual do pesquisador e seu domínio sobre as abordagens teóricas.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G. Z.; NASCIMENTO, P. H. C.; SILVA, N. D. B. Desafios teóricos-metodológicos para as pesquisas em administração/gestão educacional/escolar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 135, p. 465-480, abr./jun. 2016.

ABDIAN, G. Z.; OLIVEIRA, M. E. N.; JESUS, G. Função do diretor na escola pública paulista: mudanças e permanências. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 977-998, jul./set. 2013.

ALONSO, M. A gestão/administração educacional no contexto da atualidade. In: VIEIRA, A. T.; ALMEIDA, M. E. B.; ALONSO, M. (Orgs.). **Gestão educacional e tecnologia**. São Paulo: Avercamp, 2007. p. 23-38.

ALVES, J. S. S.; SÁ, M. A. Á. S. Incidentes críticos nas trajetórias profissionais de gestores escolares. **Revista Eletrônica de Educação**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 321-341, 2015.

AMORIM, A.; MATTA, A. E; FREITAS, K. S. O retrato holográfico do gestor da escola básica e a necessidade de novas possibilidades gestoras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 3, p. 1802-1819, jul./set. 2017.

ARF, F. A. **O papel do diretor na administração escolar**: ontem e hoje. 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Marília, 2007.

AZANHA, J. M. P. Autonomia da escola, um reexame. **Ideias**, São Paulo, 1993. Disponível em: http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portals/18/arquivos/ideias_16_p037-046_c_cr.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019

AZEVEDO, F. et al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

BARBOSA, J. M. S.; MELLO, R. M. A. V. A gestão escolar e a busca pela melhoria na aferição do IDEB. **Revista Iberoamericana de educación**, n. 67, p. 39-54, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados da Aneb e da Anresc 2013**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/microdados. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados da Aneb e da Anresc 2015**. Brasília: Inep, 2018a. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/microdados. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados da Aneb e da Anresc 2017**. Brasília: Inep, 2018b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/microdados. Acesso em: 15 abr. 2019.

CALDERÓN, A. I.; FEDRE, J. P. José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais. **RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 585- 604, 2016.

CONSTANTIN JUNIOR, J. C. **Professores iniciantes no Estado de São Paulo**: a proposta de formação de ingressantes da SEE/SP. 2017. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências e Letras - Unesp, Araraquara, São Paulo, 2017.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

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.

FRANCO, A. P. **A formação dos gestores escolares nos cursos de pedagogia**. 2014. 300 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

GARCIA, P. S.; BIZZO, N. Um estudo sobre escolas eficazes no Brasil e na Itália: o que realmente importa na opinião dos pais, alunos, professores e gestores. **Educação**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 83-96, jan./abr. 2017.

GARCIA, P. S.; COSTA, V. R.; ZANUTTO, M. V. Diretores e gestão democrática: participação da comunidade na escola. **Horizontes**, v. 36, n. 1, p. 183-195, jan./abr. 2018.

GATTI, B. A. Formação continuada de professores: a questão psicossocial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 191-204, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOJAS, V. F. Concurso público para diretor na escola estadual paulista: expectativas dos órgãos centrais do ensino e concepções de diretores. **Educação e Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 309-326, 2015.

HONÓRIO, M. G. et al. As novas diretrizes curriculares nacionais para formação inicial e continuada de professores da educação básica: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 3, p. 1736-1755, jul./set. 2017.

KUENZER, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso de flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1153-1178, out. 2007.

LIBÂNEO, J. C. Diretrizes curriculares da pedagogia: imprecisões teóricas e concepção estreita da formação profissional de educadores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 843-876, out. 2006.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARINHO, I. C. **Administração escolar no Brasil (1935-1968)**: Um campo em construção. 2014. 197 f. Dissertação (Mestrado em Estado, Sociedade e Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MIRANDA, N. A.; VERASZTO, E. V. A formação inicial do gestor educacional na região do Grande ABC Paulista. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 166-178, jan./abr. 2014.

OLIVEIRA, A. C. P.; CARVALHO, C. P. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-18, mar. 2018.

OLIVEIRA, A. C. P.; WALDHELM, A. P. S. Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 93, p. 824-844, 2016.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F.; AUGUSTO, M. H. Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira. **Linhas Críticas**, v. 20, n. 43, p. 529-548, set./dez. 2014.

OLIVEIRA, I. C.; VASQUES-MENEZES, I. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 48, n. 169, p. 876-900, jul./set. 2018.

OLIVEIRA, M. E. N. (Org.) **Gestão escolar e políticas públicas educacionais**: um embate entre o prescrito e o real. Curitiba: Appris, 2013.

PARENTE, J. M. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, Joaçaba, v. 42, n. 2, p. 259-280, maio/ago. 2017.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

RAMOS, G. P. Racionalidade e gerencialismo na política educacional paulista de 1995 a 2014: muito além das conjunturas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 92, p. 546-578, set. 2016.

SÃO PAULO. (Estado) Secretaria da Educação. **Resolução SE nº 56, de 14-10-2016**. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/56_16.HTN. Acesso em: 16 jan. 2018.

SCHNEIDER, M. P.; ROSTIROLA, C. R. **Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil**. RBPAE, v. 31, n. 3, p.493-510, 1 jun. 2015.

SEVERGNINI, E. et al. Administração de uma escola estadual dado as burocracias impostas pelo Estado: Proposição de um modelo conceitual da gestão pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 52., 2018, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2018. p. 1-16.

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 155-186, maio/ago. 2006.

SOUZA, Â. R.; GOUVEIA, A. B. **Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente**. Educar em Revista, Curitiba, n. 1, p. 173-190, 2010.

THURLER, M. G. Da avaliação dos professores à avaliação dos estabelecimentos escolares. In: PERRENOUD, P. et al. (orgs.). **As competências para ensinar no século XXI**: a formação dos professores e o desafio da avaliação. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002. p. 61-87.

TORRES, J. **A formação básica do gestor escolar enquanto membro do processo seletivo interno da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro**: o caso da Regional Serrana II. 2015. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Buenos Aires, n. 67, p. 19-38, jan./abr. 2015.

Lúcio Leite de Melo
Mestre em Educação pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS); bacharel e Licenciado em Educação Física (2007), Especialista em Docência e Gestão na Educação a Distância (2016) também pela USCS. Desempenha a função de Professor nos cursos de Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Nutrição e Odontologia na Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Email: luciol.melo@hotmail.com

Nonato Assis de Miranda
Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado Profissional em Educação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul e Coordenador Geral do Curso de Pedagogia da Universidade Paulista; Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Gestão e Formação de Professores. E-mail: mirandanonato@uol.com.br

Recebido em 22 setembro de 2019.
Aprovado em 08 abril de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.99387

Princípios e mecanismos de participação e decisão em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: uma leitura dos artefatos institucionais de democratização da gestão educacional

Principles and mechanisms of participation and decision in the municipal education systems of Santa Catarina: a reading of the institutional artefacts of democratization of educational management

Principios y mecanismos de participación y decisión en los sistemas de educación municipal de Santa Catarina: una lectura de los artefactos institucionales de democratización de la gestión educativa

ELTON LUIZ NARDI
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0001-7706-3585
Universidade do Oeste de Santa Catarina.
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0003-3019-008X
Universidade do Oeste de Santa Catarina.
ALINE BETTIOLO DOS SANTOS
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0001-8933-3845
Universidade do Oeste de Santa Catarina.
DURLEI MARIA BERNARDON REBELATTO
Orcid iD: http://orcid.org/0000-0002-2196-3469
Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) – Campus Itajaí.

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar princípios e mecanismos de participação e decisão firmados em bases legais dos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, com o fim de promover a gestão democrática do ensino público na educação básica. Tomando por referência resultados do subprojeto de uma pesquisa em rede, obtidos por meio de exame documental e de questionários, destaca especificidades que caracterizam os sistemas e que demarcam contrastes em termos de participação e decisão. Conclui que coexistem, no conjunto de sistemas, indícios de avanços e refreamentos à participação e decisão.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação básica. Sistemas municipais de ensino. Participação e decisão.

***Abstract**: The article aims to analyze principles and mechanisms of participation and decision, established in the legal basis of the municipal education systems of Santa Catarina, in order to promote the democratic management of public education in basic education. Referring to the results of the subproject of network research, obtained through documentary examination and questionnaires, it highlights specificities that characterize the systems and that mark contrasts in terms of participation and decision. It concludes that in the set of systems, there is a coexistence of indications of advances and restraints to the participation and decision.*

***Keywords**: Democratic management of basic education. Municipal education systems. Participation and decision.*

***Resumen**: El artículo tiene como objetivo analizar los principios y mecanismos de participación y decisión, establecidos en las bases legales de los sistemas educativos municipales de Santa Catarina, con el fin de promover la gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica. Refiriéndose a los resultados del subproyecto de una investigación de red, obtenida a través de un examen documental y cuestionarios, destaca las especificidades que caracterizan los sistemas y que marcan contrastes en términos de participación y decisión. Concluye que, en el conjunto de sistemas, coexisten indicios de avances y restricciones a la participación y la decisión.*

***Palabras clave**: Gestión democrática de la educación básica. Sistemas educativos municipales. Participación y decisión.*

INTRODUÇÃO

Investidos do encargo de definir normas para a gestão democrática do ensino público na educação básica, os sistemas de ensino têm sido desafiados a dar conta dessa determinação legal, considerando-se diferentes fatores que concorrem no plano político-institucional, muitos dos quais de dimensões históricas e que remetem à cultura política de cariz patrimonialista que se preserva e se renova no país.

É nesse contexto que, em paralelo à incorporação do princípio da gestão democrática do ensino público na Constituição Federal de 1988, também o Município, então ascendido à posição de ente da Federação[1], foi incumbido de organizar seu sistema de ensino e definir as mencionadas normas. Do relativo vazio deixado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, quanto ao significado e à extensão do princípio, haja vista o modesto referencial de que a gestão democrática salvaguarde a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes e a promoção de progressivos graus de autonomia da escola pública, conforme firmam os artigos 14 e 15, respectivamente, restou projetado

1 Segundo o modelo de federalismo orientado para a partilha de poder (SOUZA, 1992).

sobre os sistemas de ensino não somente a definição de um *design* institucional útil à democratização da gestão, mas também responder pela legitimidade política das decisões tomadas.

Com nossas atenções voltadas à desenvoltura dos sistemas municipais de ensino no plano político-institucional, o objetivo do presente trabalho é analisar princípios e mecanismos de participação e decisão, conformados em bases legais dos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina, com o fim de promover a gestão democrática do ensino público na educação básica. Concebendo tais princípios e mecanismos como opções político-institucionais, a sua identificação ocorreu por meio de análise documental – legislação afeta aos sistemas municipais de ensino catarinenses – e de questionários dirigidos a agentes de participação em espaços institucionalizados, mais especificamente, em conselhos municipais de educação. Tal combinação considera que a legislação porta visões institucionais e pressupostos norteadores da ação e que a leitura dos sujeitos que participam nos oferece elementos que caracterizam as dinâmicas e consequências da participação com a qual convivem.

Os resultados da investigação realizada[2] derivam da etapa estadual de uma pesquisa em rede, de abrangência nacional, a respeito da gestão democrática do ensino público em sistemas municipais de ensino, da qual participam pesquisadores de instituições de ensino superior de oito estados.[3]

SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO CATARINENSES E AS CONDIÇÕES POLÍTICO- INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

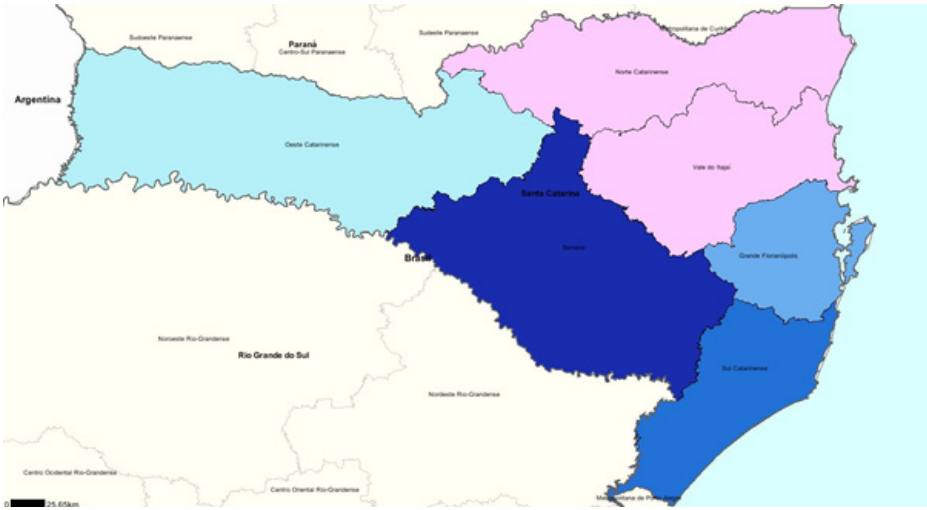
Consoante o objetivo do trabalho, a delimitação empírica da pesquisa compreendeu os municípios de Santa Catarina com sistemas de ensino implantados entre 1997, ano seguinte à aprovação da atual LDB, e 2016, quando da conclusão do levantamento documental, mais especificamente, acerca das condições político-institucionais de gestão democrática do ensino público (princípio constitucional) no âmbito desses sistemas. Para o alcance de um retrato estadual do fenômeno pesquisado, a investigação enfocou cada uma das seis mesorregiões geográficas do estado que, juntas, totalizam 295 municípios, conforme ilustra o Mapa 1.

---

2 Apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

3 Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Maranhão, Ceará, Tocantins e Piauí.

Mapa 1 – Divisão mesorregional do Estado de Santa Catarina



Fonte: IBGE (2019).

A primeira etapa dos trabalhos compreendeu a identificação e a recolha dos documentos, ocorridas por meio da consulta a *sites* públicos[4], tendo sido alvos dois conjuntos de artefatos legais: a seção da Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre a Educação e o documento legal que formaliza o sistema municipal de ensino[5]; e outros documentos legais que dispõem a respeito da gestão do ensino público (leis, decretos, portarias e resoluções), inclusive sobre espaços e mecanismos institucionalizados de participação (conselhos, fóruns, conferências, planos de educação, escolha de dirigentes escolares e outros), não raro regulamentados em separado.

De posse dos documentos, foi possível identificar o número de municípios com sistemas de ensino organizados e em atividade, os atos que os instituíram e a data de implantação. De acordo com os dados coligidos, 280 sistemas de ensino foram institucionalizados[6] ao longo do período enfocado (Mapa 2), o que representa 95% dos municípios catarinenses.

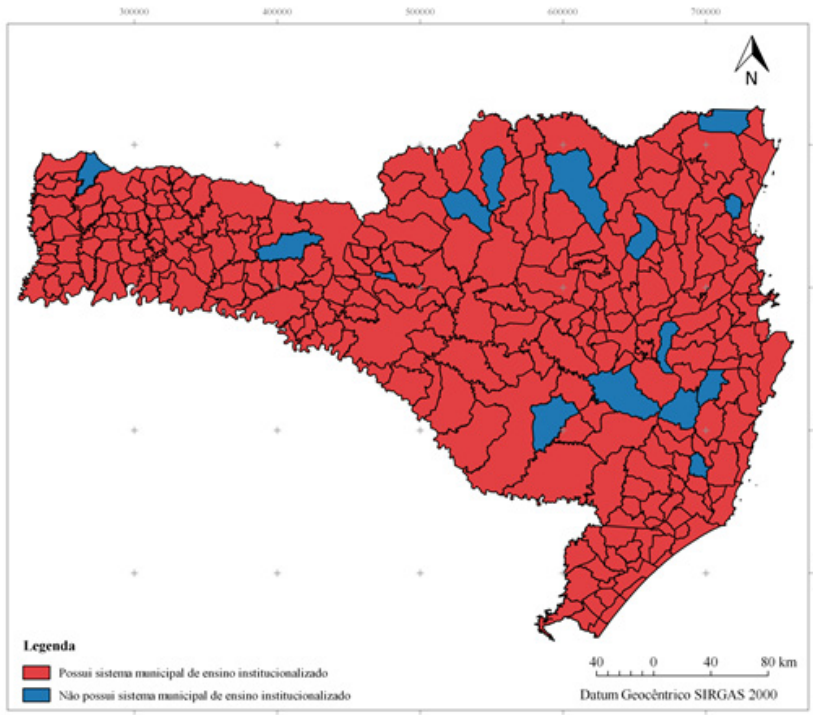
---

4 Nos casos em que esse acesso não foi possível (25%), foram estabelecidos contatos com os agentes públicos.

5 A existência desse documento foi fator determinante para a inclusão do município no rol dos pesquisados.

6 São 115 sistemas na mesorregião Oeste Catarinense (97,4%), 22 na mesorregião Norte Catarinense (84,6%), 28 na mesorregião Serrana (93,3%), 52 na mesorregião Vale do Itajaí (96,3%), 18 na mesorregião Grande Florianópolis (85,7%) e 45 na mesorregião Sul Catarinense (97,8%).

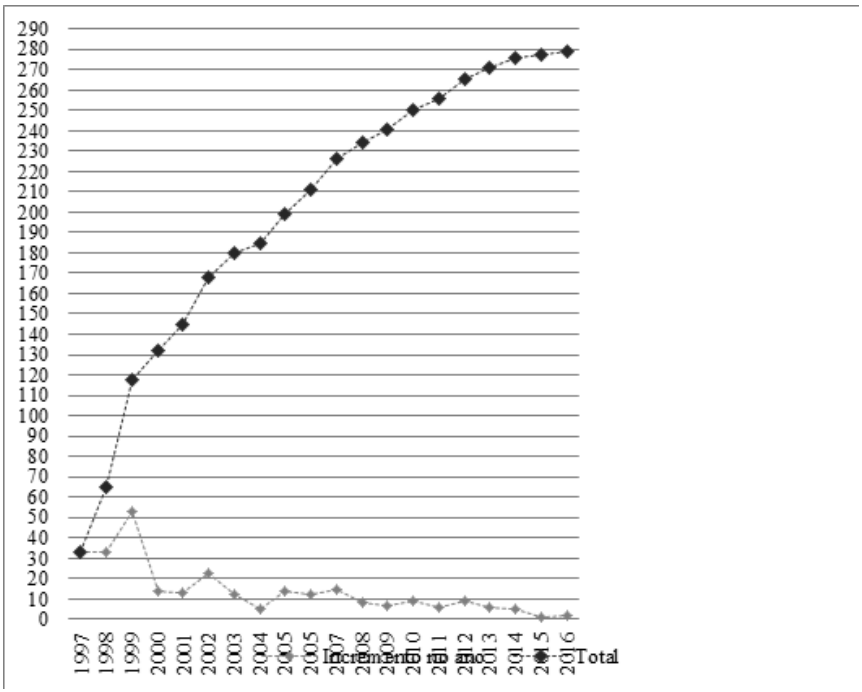
Mapa 2 – Sistemas Municipais de Ensino institucionalizados – Santa Catarina 1997 a 2016



Fonte: Legislação municipal examinada.

A se observar a dinâmica de institucionalização dos sistemas de ensino, um retrato geral em nível estadual possibilita verificar diferentes estágios do processo de formalização desses sistemas. De acordo com os dados ilustrados no Gráfico 1, 42,1% dos sistemas foram institucionalizados nos três primeiros anos seguintes à aprovação da LDB, sobressaindo-se o ano de 1999, durante o qual foram identificadas 19% das formalizações.

Gráfico 1 – Cronologia da institucionalização dos sistemas municipais de ensino em Santa Catarina – 1997 a 2016



Fonte: Legislação municipal examinada.

Conforme se observa no Gráfico 1, o período compreendido entre 2000 e 2016 é caracterizado por uma progressiva diminuição do número de formalizações, notadamente, em virtude do alcance da quase totalidade dos municípios catarinenses, à exceção do ano de 2002, quando houve um novo impulso nessa direção.

Ato contínuo à identificação do conjunto de municípios com sistemas de ensino, o conteúdo dos documentos coligidos foi submetido à análise, tendo por base contribuições de Bauer (2002) nesse domínio, do que resultou a sistematização de princípios, estruturas, espaços e mecanismos institucionalizados de participação. Ou seja, o mapeamento de normas supostamente firmadas de acordo com as peculiaridades dos sistemas de ensino, conforme determina o art.

14 da LDB, observada a inclusão dos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.[7]

Considerado esse contexto, do exame da legislação dos sistemas municipais de ensino resultou a identificação dos princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, constantes da Tabela 1.

Tabela 1 – Princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses – 1997 a 2016

Princípios	Frequência
1. Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às escolas.	187
2. Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	170
3. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	133
4. Participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	86
5. Transparência dos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.	71
6. Descentralização do processo de gestão educacional e do orçamento.	45
7. Participação efetiva da comunidade escolar na tomada de decisões no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.	33
8. Escolha de diretores de escola por meio de eleições.	31
9. Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	30
10. Participação das comunidades escolar e local na Associação de Pais e Professores (APP).	17
11. Participação da comunidade no planejamento municipal.	15
12. Participação efetiva da comunidade escolar na escolha de dirigentes escolares.	14
13. Instituição de conselhos escolares com a participação da comunidade escolar, local e regional.	10
14. Adoção de planejamento participativo.	10
15. Descentralização dos processos educacionais.	8
16. Realização de orçamento participativo.	8
17. Participação na elaboração do projeto político-pedagógico da rede e das instituições de ensino.	7
18. Participação de entidades representativas da população no planejamento das atividades culturais.	7
19. Participação na elaboração do projeto político-pedagógico.	7
20. Apoio ao funcionamento de grêmios estudantis.	5
21. Transparência e visibilidade ao IDEB.	4
22. Instituição de conselhos escolares deliberativos com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.	3
23. Instituição de conselhos escolares deliberativos com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.	2

7 Além dos referidos princípios, há que se considerar o disposto no art. 15 da LDB, sobre progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, a serem assegurados às escolas públicas de educação básica que integram os respectivos sistemas de ensino.

Tabela 1 – Princípios de gestão democrática do ensino público na educação básica, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses – 1997 a 2016

Princípios	Frequência
24. Participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e plano Municipal de Educação.	2
25. Liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar em associações, grêmios ou outras formas.	2
26. Eleição direta para o Conselho de Pais e Professores (CPP) ou Associação de Pais e Professores (APP) e Conselhos, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.	2
27. Autonomia da comunidade escolar para definir seu projeto político-pedagógico.	1
28. Participação dos profissionais de educação na elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da Secretaria Municipal de Educação.	1
29. Participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo e pedagógico da escola.	1
30. Escolha de diretores escolares por meio de eleição ou nomeação.	1
31. Escolha de diretores de escola por meio de lista tríplice.	1
32. Participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano municipal de educação.	1
33. Participação da comunidade nas decisões e encaminhamentos escolares.	1
34. Participação de representantes das entidades e dos diversos segmentos da sociedade no fórum municipal da educação.	1
35. Autonomia na gestão financeira dos projetos e programas vinculados e desenvolvidos com a Associação de Pais e Professores (APP).	1
36. Participação da Associação de Pais e Professores (APP) nas decisões sobre aplicação de recursos financeiros.	1
37. Realização de eleição direta para Associações de Pais e Professores (APP).	1
TOTAL	**920**

Fonte: Legislação municipal examinada.

Com base nos dados da Tabela 1 e tendo em vista o critério de incidência na legislação examinada, é possível agrupar os elementos do conjunto em, ao menos, três subconjuntos[8]. O primeiro compreende os cinco princípios mais incidentes, nos quais sobressai a *participação*, que figura em três deles (números 2, 3 e 4) e, conforme a concebemos, diz respeito ao direito de decisão no contexto das medidas educacionais. Fundamenta-se no princípio da autonomia, remetendo à capacidade de um grupo ou organização de pessoas para a determinação de si próprios, ou seja, para a tomada de decisões acerca de interesses da coletividade (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2009).[9]

8 Para o agrupamento dos princípios foram considerados como parâmetros de incidência: 70 ou mais registros (primeiro subgrupo); de 30 a 69 registros (segundo subgrupo); e até 29 registros (terceiro subgrupo).

9 De acordo com Bordenave (1985), a palavra participação vem de *parte*, de modo que a democracia participativa é aquela em que as pessoas devem sentir que *fazem parte* dela, *têm parte* real na sua condução e, portanto, *tomam parte* e *sentem parte* na construção de uma nova sociedade.

Desse rol de princípios que evoca a participação, o mais incidente na legislação examinada versa sobre as figuras da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (número 2), mencionado na legislação de 170 sistemas de ensino (60,7% dos municípios catarinenses com sistema de ensino próprio), o que denota sintonia com o preconizado pelo artigo 14, inciso II, da LDB, e pela Meta 19, estratégia 19.5, do atual Plano Nacional de Educação (PNE). Já no que se refere ao terceiro e ao quarto princípios desse primeiro subconjunto, o que está em pauta é a participação na elaboração do PPP da escola. Embora ambos incidam sobre o mesmo mecanismo de participação, a diferença reside nos sujeitos da participação. Enquanto o princípio 3 se refere aos profissionais da educação e da comunidade escolar, o 4 reporta somente aos primeiros.

Acerca dessa particularidade, diferentemente do que se verifica nos três princípios mais recorrentes, a diferença demarcada no conteúdo do quarto mais incidente amplia o que a base nacional determina (artigo 14 da LDB e Meta 19, estratégia 19.6, do PNE), constituindo-se em dado marcadamente positivo. Afinal, a inclusão da comunidade escolar como protagonista da elaboração do PPP, considerando-se por óbvio uma concepção sociocrítica de gestão, resulta em um alargamento favorável da diretriz legal. Ademais, corrobora nossa hipótese de que se trata de um posicionamento político diferenciado sobre o tema o fato de a adoção do princípio em um mesmo sistema não vir acompanhada da outra versão (número 3). Tal premissa está alicerçada no fato de que a soma das duas versões alcança um percentual 78,2% do universo pesquisado.

Também integrante do primeiro subconjunto, temos a autonomia das escolas nos âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro, definida no artigo 15 da LDB, assim como na Meta 19, estratégia 19.7, do PNE. Nesse caso, trata-se do princípio mais corrente na legislação, estando presente em 66,8% dos sistemas municipais de ensino e equivalendo a 20,3% do total de princípios identificados.

Por fim, acerca do quinto princípio, que dispõe sobre transparência, a presença dessa diretriz pode ser verificada na legislação de um quarto dos municípios pesquisados. Trata-se de um princípio que tem a ver com a legitimação das ações praticadas pela esfera pública, visando à redução do distanciamento que a separa da população, como meio para superar obstáculos impostos por governos centralizadores.

Um segundo subconjunto de princípios contidos na Tabela 1 compreende aqueles com incidência média na legislação consultada. Trata-se dos princípios de número 6 a 9, que figuram em, aproximadamente, 10% do universo de sistemas de ensino pesquisados. Nesse caso, os temas alvos são descentralização, participação em processos decisórios, escolha de diretores escolares e liberdade de organização dos segmentos escolares.

Acerca desse segundo subconjunto, é possível destacar duas características gerais. A primeira é que se trata de princípios não vinculados, necessariamente, à base legal nacional[10], embora sua menção e defesa sejam recorrentes na literatura educacional e, portanto, imprimem à sua adoção um enriquecimento do repertório de princípios. Também, porque versam sobre dimensões diferentes de uma mesma matéria: a democratização da gestão do sistema e da escola pública.

A segunda característica é que esses princípios têm clara incidência sobre a escola e o sistema de ensino como um todo, ali contidas uma das mais caras figuras do debate a respeito da democratização da escola no país: a eleição de diretores escolares. Sua presença tímida nas bases normativas dos sistemas municipais de ensino permite-nos levantar a hipótese de que, a despeito da defesa massiva na literatura acerca da importância desse recurso, as opções políticas municipais em Santa Catarina ainda tendem a seguir ao largo desse princípio.

Se considerarmos a forte tradição conservadora que demarca a gestão pública da educação no país, podemos dizer que a adoção desse mecanismo constitui uma medida de peso em termos de marcos políticos e institucionais democráticos, um termômetro do processo de democratização nos sistemas de ensino. Afinal, conforme destaca Dourado (2000, p. 84), "as eleições diretas para diretores têm sido, historicamente, uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais, e particularmente, pelo movimento dos professores como uma das formas mais democráticas."

Por fim, referimo-nos ao terceiro subconjunto, demarcado nos princípios escalonados entre os números 10 a 37 que, por um lado, possuem baixa incidência na legislação dos municípios pesquisados – entre uma e 17 vezes – e, por outro, evidenciam a diversificação de princípios na legislação dos sistemas municipais. Vale destacar que a diversificação, no que diz respeito à sua incidência, é desejável por denotar observância às peculiaridades locais e à valorização de desenhos político-institucionais próprios.

Também nesse subconjunto, o princípio da participação tem incidência significativa na legislação examinada, haja vista que o termo figura diretamente em 13 dos 28 princípios desse agrupamento. Vale destacar que a presença desse princípio na legislação municipal tem um significado importante, pois, ao se tratar da essência da descentralização, uma questão central reside, de acordo com Bordignon (1993, p. 150), "[...] no deslocamento do eixo de poder, permitindo que as políticas públicas e as decisões sejam formuladas via participação." É exatamente nessa perspectiva que localizamos o sentido que assume a participação nesse subconjunto.

---

10 O princípio de número sete, diferentemente dos demais que compõem o segundo subconjunto, tem maior aproximação com princípios conformados na legislação nacional.

Os demais princípios, também sintonizados com esta perspectiva – participação e descentralização de poder – tocam temas, como planejamento, organização dos segmentos de estudantes e trabalhadores em educação, espaços de participação e deliberação, gestão financeira, entre outros. Figuram, igualmente, princípios menos sintonizados com a essência da participação, como se verifica no de número 21.

Da análise dos princípios identificados na legislação dos sistemas municipais, uma primeira observação diz respeito à inobservância, por parcela dos municípios, dos princípios da gestão democrática do ensino público consagrados na LDB (princípios de número 1 a 3). Relativamente aos demais, os dados analisados permitem-nos, por um lado, argumentar sobre certo alargamento do leque de ideias-força relacionadas à democratização da gestão educacional, e, por outro, afirmar que, entre as mesorregiões, há diferenças significativas quanto à adoção dos princípios arrolados na Tabela 1, seja no que se refere à tipologia ou à frequência.

Partindo do pressuposto de que, da observância aos princípios de gestão democrática conformados na legislação dos municípios deve decorrer a correspondente materialização, foi possível identificar um conjunto variado de espaços e mecanismos institucionalizados de participação, por meio dos quais seja possível a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a história da sociedade (BORDENAVE, 1985). Com base no exame da legislação, identificamos a formalização de 16 tipos de espaços ou mecanismos de participação, conforme consta na Tabela 2.

Tabela 2 – Espaços e mecanismos de participação, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses – 1997 a 2016

Princípios	Frequência
1. Conselho Municipal de Educação	280
2. Projeto Político-Pedagógico	274
3. Plano Municipal de Educação	273
4. Conselho Escolar	224
5. Associação de Pais e Professores (APP)	102
6. Fórum Municipal de Educação	92
7. Eleição de diretores	55
8. Grêmio Estudantil	50
9. Conferência Municipal de Educação	47

Tabela 2 – Espaços e mecanismos de participação, conformados na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses – 1997 a 2016

Princípios	Frequência
10. Congresso, seminário e/ou plenárias	24
11. Seminário Municipal de Educação	5
12. Congresso Escolar Constituinte	4
13. Planejamento Participativo	2
14. Assembleia Escolar	2
15. Eleição de coordenadores	1
16. Eleição ou nomeação de diretores	1
TOTAL	**1.437**

Fonte: Legislação municipal examinada.

O conjunto de dados constante da Tabela 2 também pode ser analisado com base no critério de incidência, do que resulta a constituição de três subconjuntos de elementos que configuram espaços ou mecanismos de participação[11]. Dessa perspectiva, um primeiro subconjunto comporta os quatro primeiros elementos, um segundo reúne os elementos distribuídos entre os itens 5 a 9 e, por fim, um terceiro subconjunto compreende os demais espaços e mecanismos de participação constantes da Tabela (de 10 a 16).

Na direção apontada, foi possível constatar que os três primeiros espaços ou mecanismos de participação encontram-se presentes na legislação de, praticamente, todo o universo de sistemas pesquisados (entre 98% e 100%), não havendo, portanto, distinções acentuadas quanto à frequência do *Conselho Municipal de Educação*, do *Projeto Político-Pedagógico* e do *Plano Municipal de Educação* [12] entre as seis mesorregiões.

Já em relação ao *Conselho Escolar*, o quarto elemento do primeiro subconjunto, sua frequência na legislação examinada é de 80%. Embora esse espaço de participação represente uma importante conquista para a escola pública, também determinada pela LDB, sua formalização em nível de sistemas municipais catarinenses ainda constitui uma tarefa em aberto.

No segundo subconjunto, que representa uma faixa intermediária de frequência na legislação examinada, composta pelos itens de 5 a 10 da Tabela 2, figuram os seguintes espaços e mecanismos de participação: *Associação de Pais e*

11 Foram considerados os seguintes parâmetros de incidência: 100 ou mais registros (primeiro subgrupo); de 40 a 109 registros (segundo subgrupo); e até 39 registros (terceiro subgrupo).

12 Sobre o *Plano Municipal de Educação*, afora sua conhecida importância no planejamento das políticas educacionais, é possível que o alto percentual também se deva à acentuada a mobilização, desde 2001, para a aprovação dos planos subnacionais.

Professores (APP); Fórum Municipal de Educação; Eleição de diretores; Grêmio Estudantil; e Conferência Municipal de Educação.

A *APP*, entidade privada, sem fins lucrativos, e que tem por objetivo a integração entre escola e comunidade e o apoio à escola no desenvolvimento de suas atividades, é uma associação com larga tradição no estado. É fato que há muito funciona como entidade representativa dos segmentos de pais e de professores, com forte presença em processos decisórios, embora se concentrando em questões relacionadas à manutenção e à assistência financeira da escola. Com essas peculiaridades, a *APP* constitui um espaço de participação, razão pela qual sua inobservância em parte dos documentos municipais possa não ser considerada a sua ausência nas respectivas redes de ensino.

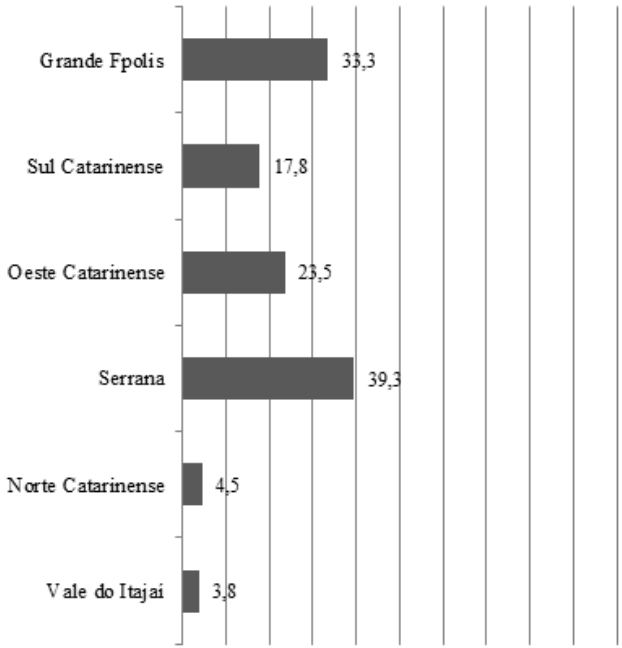
Quanto ao *Fórum Municipal de Educação e à Conferência Municipal de Educação*, que constituem espaços complementares no que diz respeito às suas funções, importa destacar que o primeiro tem a função de representar os diferentes segmentos da sociedade e se constituir em veículo de comunicação entre a comunidade e o poder público. Também tem por atribuição a coordenação das *Conferências Municipais de Educação*.

De acordo com os dados colhidos, o *Fórum Municipal de Educação* consta na legislação de cerca de 33% dos municípios catarinenses. Por ser um espaço relativamente recente em Santa Catarina, é provável que o advento da promulgação da lei que dispõe sobre o atual PNE mobilize a esfera municipal para o debate local, com vistas ao levantamento de prioridades, metas e estratégias. Disso nossa hipótese de que os *Fóruns Municipais de Educação* serão progressivamente instalados em todos os municípios do estado.

No que diz respeito à *Conferência Municipal de Educação*, contemplada em, aproximadamente, 17% dos municípios da mesorregião, embora tenha por objetivo constituir-se em espaço de debates sobre a situação da educação nos municípios e a proposição de diretrizes para a política municipal de educação, a hipótese que levantamos é de que, semelhantemente ao que ocorre com o *Fórum*, esse espaço ainda é pouco experienciado nos municípios, tendo sido mobilizado mais significativamente a partir de 2009, com o advento da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010.

Relativamente ao mecanismo *Eleição de diretores*, previsto na legislação de 19,6% dos sistemas municipais de ensino, sua incidência varia em cada uma das mesorregiões geográficas do estado de Santa Catarina, conforme evidencia o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentuais de registros da eleição para diretores de escola em sistemas municipais de ensino, enquanto mecanismo de participação – mesorregiões de Santa Catarina (2016)



Fonte: Legislação municipal examinada.

Conforme apurado, os percentuais de municípios que possuem nos ordenamentos legais a eleição para o provimento do cargo de diretor são baixos nas escolas municipais catarinenses e, comparativamente, destacam-se em duas mesorregiões. Concebendo o processo de democratização da gestão da escola pública na perspectiva da socialização da participação política e do poder, a eleição para diretores constitui um importante recurso de participação dos usuários da escola pública (PARO, 2000). Contudo, os dados ilustrados despertam suspeitas quanto ao valor creditado a esse recurso em termos de democratização da gestão, e, por extensão, à disposição política corrente nos sistemas de ensino com vistas a prover condições concretas para a socialização da participação política e do poder, conforme entendemos com base em Coutinho (2003).

Embora a eleição não seja o único recurso a materializar um processo de democratização da gestão escolar, abdicar de sua adoção não somente parece enfraquecer a sintonia com o princípio da gestão democrática, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (inciso VI do art. 206), a LDB de 1996 (art. 14) e,

ainda, o PNE de 2014 (art. 9º), como também oferece indícios de refreamentos a uma perspectiva de democratização. Por essas razões, os dados acerca da eleição para o provimento do cargo de diretor nas diferentes mesorregiões catarinenses constituem mostra de que, mesmo no plano legal, a baixa incidência dessa via de provimento reforça indícios de que a livre indicação como forma usual de escolha de dirigentes escolares, presente em 80,4% dos municípios pesquisados, reafirma o centralismo e o verticalismo nas decisões nos sistemas municipais de ensino. Tempera essa reafirmação o fato de que 36,4% desse conjunto (29,3% dos municípios pesquisados) estabelecem o provimento na forma de cargo em comissão, portanto de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, sendo possível verificar os maiores percentuais dessa forma nas duas mesorregiões que registram o menor percentual de adoção da via eleitoral: Norte Catarinense, com 31,8%; e Vale do Itajaí, com 42%.[13]

Sobre o *Grêmio Estudantil*, identificado em cerca de 19% da base legal examinada, sua menor presença no conjunto de normas atinentes à gestão democrática do ensino público é, sem dúvida, um dado preocupante, seja pelo fato de ser um espaço voltado aos interesses coletivos dos estudantes, seja pelo papel que pode desempenhar em termos de processos decisórios da escola.

Por fim, o terceiro subconjunto, composto pelos espaços e mecanismos descritos nos itens 10 a 16 da Tabela 2, comporta: espaços de participação destinados a estudos e debates de temas da área educacional (congressos, seminários, plenárias e assembleias escolares), entendidos como lugares e oportunidades de participação dos sujeitos sociais para a tomada de decisão sobre os rumos da educação municipal; e mecanismos de participação endereçados ao planejamento e à escolha de dirigentes e coordenadores escolares.

Além da baixa incidência dos espaços e mecanismos de participação, podemos destacar outras características relativas a esse terceiro subconjunto, quais sejam: há mais espaços do que mecanismos de participação; os itens mais frequentes na legislação examinada não estão presentes em sistemas de ensino de todas as mesorregiões; os diversos espaços e mecanismos do subconjunto concentram-se em três mesorregiões (Oeste Catarinense, Serrana e Grande Florianópolis), o que as caracteriza pela maior diversidade de espaços e mecanismos de participação, seja no terceiro subconjunto, seja no conjunto geral listado na Tabela 2.

---

13 Nos demais 51,1% dos municípios pesquisados, que estabelecem a função de direção escolar como função de confiança acessível a membros efetivos do magistério público municipal, prepondera a fixação de percentuais de gratificação proporcionais ao número de estudantes matriculados nas respectivas escolas.

Ante o exposto, é possível inferir que, à conta do disposto na legislação dos sistemas municipais de ensino catarinenses, as redes municipais tendem ao mínimo em termos de opções de espaços e mecanismos de participação institucionalizados, ressalvados casos em algumas mesorregiões nas quais há elementos que compõem um quadro mais ampliado e diversificado. É o caso das mesorregiões Oeste Catarinense, Serrana e Grande Florianópolis, embora envolvendo um conjunto reduzido de municípios. Ou seja, esse quadro mais ampliado e diversificado é, em grande medida, determinado pela entrada em cena de espaços e mecanismos do terceiro subconjunto da Tabela 2. Todavia, embora esse subconjunto comporte ao menos outras seis possibilidades de espaços e mecanismos, são poucos os municípios que as firmaram na legislação de seus sistemas de ensino.

De modo geral, a correlação entre o conjunto de mecanismos de participação referido na legislação examinada e os eixos nucleares informados pelos princípios permite-nos apontar quatro enfoques sintonizados com as ideias de *participação* e *decisão*, a saber: descentralização do poder decisório; definição de políticas, com destaque ao princípio do planejamento participativo; interlocução sociedade e Estado; e organização política, aduzindo o envolvimento político em coletivos da comunidade escolar (NARDI, 2019).

Por fim, a segunda etapa dos trabalhos da pesquisa compreendeu a organização e submissão de questionário a membros do conselho municipal de educação – um representante do segmento de docentes da rede municipal de ensino e um representante da sociedade civil –, com o propósito de levantar informações que permitissem uma caracterização das dinâmicas de participação nos sistemas de ensino e, em face dessa caracterização, uma análise geral acerca dessas dinâmicas, na interface com as condições político-institucionais.

O processo de recolha das informações da segunda etapa ocorreu por meio de formulário eletrônico submetido aos sujeitos participantes da pesquisa, no ano de 2018. Embora o plano inicial fosse pela identificação de, ao menos, um representante de cada segmento, por município, o acesso às informações viabilizou o levantamento de 312 nomes com os respectivos endereços de *e-mail*, para os quais foi enviado o questionário[14]. Findo o prazo de recepção das respostas, foram registrados 116 retornos[15], o que representa 37% do conjunto de sujeitos identificado. Os dados apontam que 51,6% dos conselheiros exercem a função há até dois anos, enquanto os demais acumulam uma experiência superior a dois

14 O questionário foi composto por questões de múltipla escolha e questões abertas.

15 Do conjunto de respondentes, 65,5% são representantes do segmento dos docentes das redes municipais de ensino.

anos. Todavia, 53,3% dos respondentes declaram não ter participado de qualquer formação para atuar no Conselho, fosse ela anterior ou durante o exercício da função.

Um primeiro bloco de questões versou, basicamente, sobre oportunidades para a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão a respeito de assuntos da educação pública municipal. Chamados a se posicionarem a respeito da existência dessas oportunidades em seus municípios, 30% dos respondentes referiram serem muitas e adequadas as oportunidades de participação e outros 30% disseram existirem apenas algumas oportunidades adequadas de participação. As demais leituras são indicativas de certa descrença no potencial das oportunidades existentes nos municípios, endereçadas à participação da sociedade no trato de assuntos relacionados à educação pública.

Contudo, quais razões estariam ancorando esses posicionamentos? As justificativas colhidas dos conselheiros tendem a certa polarização. Entre os que questionam a adequação das oportunidades, ainda que admitida a existência delas, as razões apresentadas vertem, basicamente, sobre a inefetividade da participação da sociedade na gestão do sistema de ensino, diferenciando-se um pouco da gestão das escolas, em relação a qual são reconhecidos alguns avanços, ainda que frequentemente entrecortados em virtude do maior ou menor compromisso dos gestores com a causa da democratização.

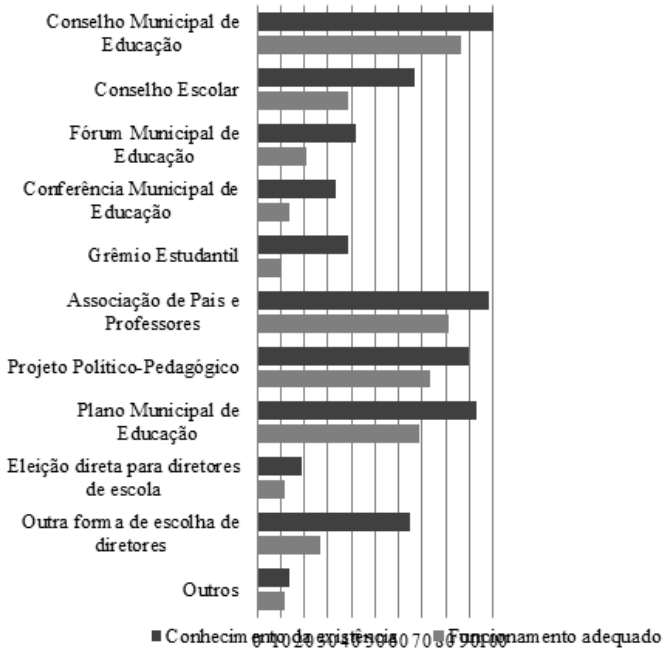
São denunciados, por um lado, o frágil respaldo político que possuem os espaços de participação – destacando-se o conselho municipal de educação –, e as condições concretas de participação das pessoas, especialmente quanto à compatibilidade de horários e à qualidade do envolvimento possibilitado. Por outro, e mais incisivamente, são denunciadas a falta de interesse ampliado da comunidade por esses espaços e de, *ipso facto*, por temas e debates de foro público; bem como uma tendente desvalorização, pelo poder público, do papel legalmente atribuído a esses espaços, o que abre caminho para um duplo efeito deletério à democratização da gestão: inobservância ao princípio da autonomia; e persistência na centralização do poder decisório nas mãos dos agentes da administração pública.

Já entre os que entendem haver muitas oportunidades adequadas de participação em seus municípios, os argumentos concentram-se no fato de existirem diversos lugares de participação formalmente concebidos nos quais diferentes segmentos possuem assentos e podem deliberar com responsabilidade e compromisso, em diálogo com o poder público. Nesse polo, participação, representatividade e deliberação são termos pulsantes e enlaçados para caracterizar, de um ângulo positivo, as dinâmicas de participação nos sistemas de ensino pesquisados.

Em suma, a polarização revelada nas justificativas destaca o vínculo entre participação e descentralização do poder, uma vez que o fator determinante do processo de democratização da ação do Estado e de suas práticas institucionalizadoras reside, justamente, no tratamento dado ao exercício do poder decisório (JACOB, 2000).

Explicitadas as leituras acerca das oportunidades de participação correntes nos municípios catarinenses com sistemas próprios de ensino, o segundo bloco de questões voltou-se aos espaços e mecanismos de participação existentes na esfera local, assim como à qualidade do seu funcionamento, conforme ilustra o Gráfico 3. Por um lado, tal leitura possibilitou identificar o conjunto de espaços e mecanismos[16] mais recorrentes, com base na compreensão dos conselheiros. Por outro, viabilizou indiciar o grau de confiança dos respondentes acerca da qualidade do funcionamento desses espaços e mecanismos de participação.

Gráfico 3 – Percentuais de espaços e mecanismos de participação e de seu adequado funcionamento nos sistemas municipais de ensino catarinenses, segundo posicionamentos de conselheiros (2018)



Fonte: Questionários.

16 Os espaços e mecanismos de participação listados no questionário foram os identificados na legislação municipal examinada.

De acordo com os dados ilustrados no Gráfico 3, são quatro os espaços ou mecanismos de participação mais conhecidos pelos respondentes. Além do próprio *Conselho Municipal de Educação, figuram o Projeto Político-Pedagógico, o Plano Municipal de Educação e a Associação de Pais e Professores*.

Conforme apontado, os três primeiros possuem alta incidência na legislação examinada, enquanto a *Associação de Pais e Professores* possui média incidência, embora seja uma organização tradicional nas redes públicas do estado. Todavia, a leitura dos respondentes acerca do funcionamento adequado desses espaços e mecanismos projeta justamente sobre essa Associação um alto grau de confiança, comparativamente aos demais. As reservas quanto a esse conjunto recaem mais incisivamente sobre o *Projeto Político-Pedagógico e o Plano Municipal de Educação*. Entre a maioria dos demais espaços e mecanismos de participação – *conselho escolar, fórum municipal de educação, conferência municipal de educação, grêmio estudantil e outras formas de escolha de diretores* –, os percentuais de menção ao adequado funcionamento situam-se entre 20 e 40 pontos percentuais inferiores aos da menção à existência desses mesmos espaços e mecanismos. A *eleição direta para diretores de escola* é um dos mecanismos de participação sobre o qual os respondentes que o conhecem atribuem maior confiança quanto ao seu adequado funcionamento. Nesse caso, a diferença percentual é inferior a sete pontos.

No quadro das razões que justificam a efetividade dos espaços e mecanismos de participação com funcionamento adequado para fins de democratização da gestão da educação pública municipal, sobressaem destaques à participação que proporcionam e à cobertura em termos de abrangência no âmbito do sistema de ensino. Em menor escala, é mencionado o alcance em termos de deliberações oportunizadas, havendo algumas relações com a transparência e exercício do controle social. De modo geral, não são identificadas razões que assinalem qualidades políticas e sociais mais acentuadas à participação que se processa nos espaços e mecanismos destacados, a despeito de certa recorrência na menção de atributos funcionais desses espaços e mecanismos.

Por fim, o terceiro e último bloco de questões versou sobre projeções com vistas ao reforço das condições de democratização da gestão educacional no âmbito dos sistemas municipais de ensino. Como parte desse bloco, também foram enfocados desafios quanto a avanços na democratização da gestão nos municípios pesquisados.

Nessa direção, os conselheiros foram inquiridos, inicialmente, quanto à possibilidade de reforço às condições de democratização da gestão educacional no município, por meio da instalação de outros espaços ou mecanismos de participação. A esse respeito, 40,6% dos respondentes entendem que sim e outros 44% admitem que talvez essa possa ser uma via relevante, haja vista

não estarem seguros de que a melhoria das condições de democratização passe, necessariamente, por tal providência. Sobre quais seriam esses outros espaços e mecanismos, as referências são imprecisas, havendo algum destaque à implantação da *eleição direta para diretores de escola* e, em outra perspectiva, à qualificação dos atuais espaços e mecanismos de participação.

Acerca de quais seriam os desafios a serem superados em seus municípios, a fim de que haja avanços na democratização da gestão do ensino público na educação básica, seja em nível de sistema de ensino, seja em nível de escola, as respostas dos conselheiros consultados vertem, basicamente, em duas direções: qualificação das condições de participação política da sociedade e que, portanto, implica o poder decisório sobre assuntos educacionais no município; e ampliação dos investimentos públicos em educação.

Conforme se pode inferir, ambas as direções tocam mais diretamente a ação do Poder Público. No primeiro caso – qualificação das condições de participação política da sociedade –, é insinuada a necessidade de instauração de oportunidades de participação em que os sujeitos sociais possam envolver-se mais profundamente com processos decisórios, sem perder de vista alguns apelos quanto à necessidade de uma maior conscientização da população sobre a importância da participação social. Dentre as menções constantes dos comentários, sobressai o recurso da *eleição direta para diretores escolares* (mencionada por cerca de 20% dos respondentes), recurso esse menos lembrado pelos respondentes quando referida a efetividade dos espaços e mecanismos de participação nos sistemas de ensino de seus municípios, conforme ilustrado no Gráfico 3. Frequentemente, os comentários fazem associação dessas medidas à necessidade de serem ultrapassados interesses político-partidários ainda muito arraigados na gestão pública, inclusive na educação.

Em relação ao desafio da ampliação dos investimentos públicos em educação, os comentários registrados referem, principalmente, à necessidade de melhorias nas condições de trabalho e na remuneração dos profissionais da educação, reconhecendo nessas iniciativas o potencial de repercussão na qualidade do trabalho escolar e na gestão educacional. Encontram-se associados a esse desafio os investimentos em qualificação profissional, inclusive, no plano da gestão educacional.

A se considerar recursos institucionais de participação atualmente existentes e a qualidade do seu funcionamento, assim como as opiniões colhidas sobre a demanda por novos lugares e oportunidades de participação, as percepções dos depoentes indiciam haver distanciamentos entre o campo das práticas de

gestão e o disposto nos atuais ordenamentos legais dos sistemas municipais de ensino acerca de espaços e mecanismos de participação, mais precisamente, quanto ao alcance e à efetividade desses espaços e mecanismos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posto o desafio da materialização da gestão democrática e a aposta de que esta perspectiva de gestão seja respaldada legalmente pelos sistemas de ensino, o presente estudo pretendeu trazer à cena o retrato das iniciativas dessa natureza no âmbito dos sistemas municipais de ensino catarinenses. Ainda que as providências institucionais afins constituam fenômeno relativamente recente, estudos da área oportunizam perceber que tal movimento encerra um quadro de complexidade e contradições.

Com base nas relações entre as condições político-institucionais e as leituras acerca das dinâmicas que informam a gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas municipais de ensino pesquisados, as reflexões tecidas possibilitam visibilizar esse quadro à medida que explicitam uma intrincada combinação de alguns avanços no plano das condições formais de participação e de marcas que denotam imposição de limites e até retrocessos à dinâmica de democratização, se pensada enquanto processo de socialização da participação política e socialização do poder (COUTINHO, 2003).

Consoante os resultados apresentados, a investigação possibilitou evidenciar que, por um lado, pesa sobre parte dos sistemas municipais de ensino catarinenses a inobservância de alguns princípios de gestão democrática consagrados nacionalmente e, por outro, uma frágil correspondência desses princípios com espaços e mecanismos de participação que, segundo alguns depoimentos, sejam politicamente qualificados para se constituírem em recursos mais efetivos para a materialização da gestão democrática da educação pública. Possibilitou, ainda, deslindar que entre os espaços e mecanismos de participação já reconhecidos por seu significado em um projeto democrático de gestão, alguns têm sua legitimidade questionada por parcela dos agentes de participação.

Tendo por base o pressuposto da participação enquanto prática de decisão (SHIROMA; CAMPOS, 2006), temos que às pistas de refreamento identificadas no domínio normativo somam-se outros fatores presentes no domínio das práticas de gestão que fomentam efeitos semelhantes, repercutindo conjuntamente na qualidade do processo de democratização da gestão da educação nos municípios pesquisados. Todavia, a par do que poderíamos chamar de denúncias quanto ao atravessamento de condições que desfavorecem um envolvimento mais concreto e politicamente efetivo dos usuários da escola pública em processos decisórios, os

resultados da consulta aos sujeitos sociais também mostram que segue existindo um tom de aposta na gestão democrática do ensino público na educação básica, por vezes corroborado por um aparato político-institucional que parece destoar das frequentes condições triviais presentes na maioria dos municípios do conjunto, de que são mostras alguns contrastes regionais no interior do estado de Santa Catarina.

Neste décor, compreendemos que o empenho coletivo na promoção da participação política, dada sua essencialidade para o projeto de democratização, conforme a concebemos no plano das lutas por uma escola pública e de qualidade para todos, segue sendo tema atual e fundamental a esse projeto, sem que se perca de vista a contenção à participação desempenhada pelas formas institucionais, por meio do seu enquadramento aos limites de uma democracia de curto alcance.

REFERÊNCIAS

BAUER, Martin, W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In*: BAUER, Martin, W.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.

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

BORDIGNON, Genuino. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 135-172.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

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.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

JACOB, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez. 2000.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 123-136, mar./abr. 2019.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais**: terreno de contestação. Tradução Isabel Margarida Maia. Porto: Porto Editora, 2000.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. La ressignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. *In*: FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (comp.). **Políticas educativas y trabajo docente**: nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006. p. 221-237.

SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 15-35, jul./set. 1992.

Elton Luiz Nardi
Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor Titular da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq – Nível 2 E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

Marilda Pasqual Schneider
Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Titular da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

Aline Bettiolo dos Santos
Doutoranda em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. E-mail: a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br

Durlei Maria Bernardon Rebelatto
Mestre em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Pedagoga do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) – Campus Itajaí. E-mail: durlei.rebelatto@gmail.com.

Recebido em de 03 janeiro de 2020.
Aprovado em 27 de fevereiro de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.95886

Gestão democrática do ensino público em Rio das Ostras (RJ): avanços e retrocessos

Democratic management of public education in Rio das Ostras (RJ): advances and setbacks

Gestión democrática de la educación pública en Rio das Ostras (RJ): avances y retrocesos

ALZIRA BATALHA ALCÂNTARA
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0001-9597-282X
Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade Estácio de Sá.
MARCIA LISBOA PFEIL
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-1805-8003
Rede municipal de educação de Rio das Ostras, Rio de Janeiro.

Resumo: O artigo, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental, investigou as bases normativas institucionais da gestão democrática em Rio das Ostras, município do estado do Rio de Janeiro. A Lei Orgânica explicita a gestão democrática, tendo a participação e a eleição de diretor como pontos centrais. Contudo, as leis que criaram o sistema e o plano municipal não preveem eleição, pautando a gestão sob um viés gerencialista. Conclui-se que, em Rio das Ostras, houve um enfraquecimento da gestão democrática, sobretudo nos mecanismos que deveriam promover a participação.

Palavras-chave: Gestão democrática; Rio das Ostras; Eleição.

Abstract*: This article, based on bibliographical and documentary research, investigated the institutional normative bases of democratic management in Rio das Ostras, a municipality of the state of Rio de Janeiro. The Organic Law highlight the democratic management, having the participation and the election of a director as central points. However, the laws that created the system and the municipal plan do not foresee election, guiding management under a managerialist bias. It is concluded that there was a weakening of democratic management in Rio das Ostras, especially in the mechanisms that should promote participation.*

Keywords*: Democratic management. Rio das Ostras. Election.*

Resumen*: El artículo, fundamentado en investigación bibliográfica y documental, investigó las bases normativas institucionales de la gestión democrática en Rio das Ostras, municipio del estado de Rio de Janeiro. La Ley Orgánica explicita la gestión democrática, teniendo la participación y la elección de director como puntos centrales. Sin embargo, las leyes que crearon el sistema y el plan municipal no prevean elección, pautando la gestión bajo un sesgo gerencialista. Se concluye que, en Rio das Ostras, hubo un debilitamiento de la gestión democrática, sobre todo en los mecanismos que deberían promover la participación.*

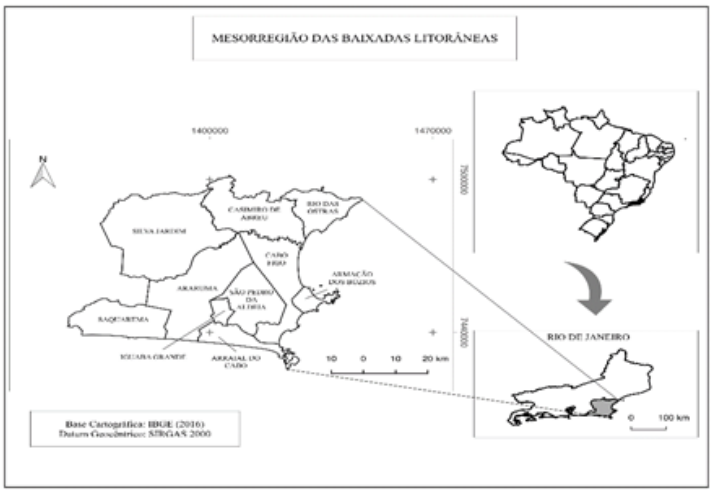
Palabras clave*: Gestión democrática; Rio das Ostras; Elección.*

INTRODUÇÃO

Este estudo integra a Rede Mapa, pesquisa de âmbito nacional sob coordenação geral do prof. Elton Luiz Nardi, que objetiva estudar a gestão democrática do ensino público, por meio do mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino. A pesquisa norteia-se nas mesorregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualmente, a Rede Mapa é formada por pesquisadores de dez universidades abarcando oito estados brasileiros: Ceará, Maranhão, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

Este artigo, de cunho qualitativo, consubstancia-se em análise bibliográfica e documental, com aporte teórico no materialismo histórico dialético. Buscou contribuir para o debate sobre a gestão democrática e resulta de um subprojeto no âmbito do estado do Rio de Janeiro, coordenado pela profa. Alzira Batalha Alcântara, alcançando os municípios das baixadas litorâneas do estado do Rio de Janeiro. Essa mesorregião compreende dez municípios, apresentados no mapa 1, que se divide em duas microrregiões: a) Bacia de São João: Casimiro de Abreu, Rio das Ostras e Silva Jardim; e b) Região dos Lagos: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Saquarema. Vale observar que todos os municípios da mesorregião em tela instituíram os seus respectivos sistemas de ensino.

Mapa 1 - Mesorregião das baixadas litorâneas do estado do Rio de Janeiro.



Fonte: IBGE, 1990

Esta pesquisa focou exclusivamente o sistema municipal de ensino de Rio das Ostras (mapa 2) e objetivou investigar a gestão democrática desse município, a partir das bases normativas institucionais no período de 1994 até 2017, tendo como objetos de análise a Lei Orgânica Municipal (LOM), os marcos legais que instituíram o sistema de ensino e o Plano Municipal de Educação. Para tanto, o artigo, além da parte introdutória e considerações finais, tem quatro seções. A primeira apresenta uma retrospectiva histórica de Rio das Ostras, ressaltando os ganhos obtidos com o processo de emancipação desse município ocorrido em 1992; na segunda seção é debatido o conceito de gestão/administração no capitalismo, para, em seguida, discutir o sentido atribuído à gestão democrática nos marcos legais da sociedade brasileira a partir da Constituição Federal e, por último, retoma-se a gestão democrática no âmbito do município de Rio das Ostras, indicando suas idas e vindas.

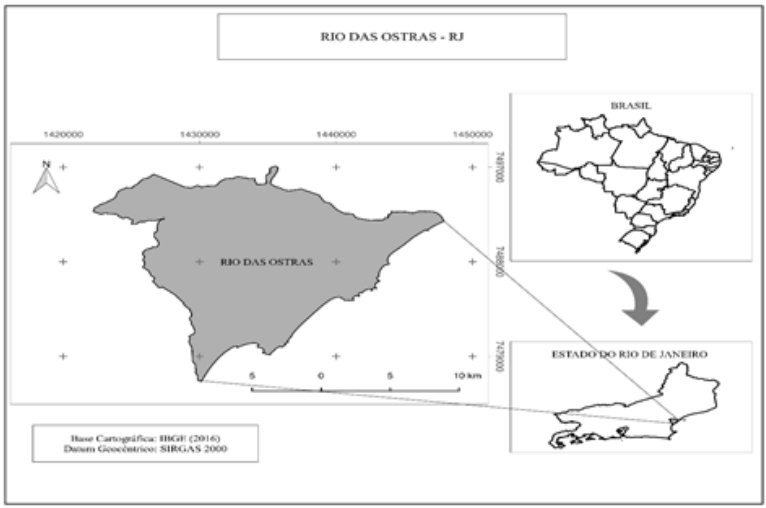
RIO DAS OSTRAS: RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Rio das Ostras, município da região das baixadas litorâneas do estado do Rio de Janeiro, configurava-se como um povoado que integrava o distrito Barra de São João, do qual foi desmembrado em 1970[1] se constituindo como um distrito de mesma denominação e subordinado ao município de Casimiro de Abreu. Entre os anos 1991 e 1992 passou por um processo de emancipação, desmembrando-se oficialmente de Casimiro de Abreu em 1992[2].

1 Decreto-lei n.º 225 de 01-03- 1970

2 Lei Estadual n.º 1.984, de 10-04-1992.

Mapa 2 - Rio das Ostras.



Fonte: IBGE (2016)

A Constituição Federal (CF) de 1988 buscou superar o autoritarismo por meio da descentralização, traduzida, também, no processo de municipalização. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil está expressa no artigo 18, que prevê "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988). Portanto, como enfatiza Abrucio, (2010, p. 46) o "Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios", tendo como pressuposto legal o compartilhamento do poder juntamente com a manutenção de uma unidade central, bases expressas no regime colaborativo contido no artigo 211, da CF (BRASIL, 1988).

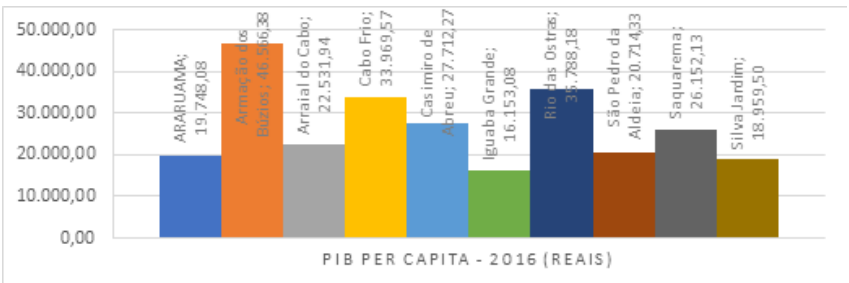
No âmbito do processo histórico da redemocratização e da descentralização político-administrativo e financeiro proporcionadas pela Carta de 1988, vários municípios foram criados ao longo da década de 1990. A emancipação de Rio das Ostras, em 1992, trouxe para o município recursos da exploração do petróleo, por conta de participação especial prevista e regulamentada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997[3], sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o que implicou, por um lado, a elevação dos níveis de arrecadação dos royalties pelos municípios, e, por outro, a perda do monopólio da exploração e do refino de petróleo no Brasil pela Petrobrás (BRASIL, 1997).

3 A Lei nº 9.478/97, de 6 de agosto de 1997, revogou a Lei nº 2004, de 1953, que tratava, dentre outras questões, da exploração e do refino de petróleo no Brasil pela Petrobrás.

Esta participação especial expressa no artigo 50 da referida lei e, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 2.705, de agosto de 1998, implica a compensação financeira relacionada aos concessionários que exploram e/ou produzem petróleo e/ou gás natural (BRASIL, 1997). Juntamente com Armação dos Búzios, Cabo Frio e Casimiro de Abreu, Rio das Ostras destaca-se no que se refere às atividades ligadas ao petróleo, pois pertence à principal zona de produção petrolífera do Brasil: a Bacia de Campos. Nesse contexto, além dos municípios citados, toda a região ganhou projeção, atraindo novos empreendimentos, aumentando as receitas e as taxas de crescimento populacional. Apesar de as atividades de exploração do petróleo antecederem a década de 1990, foi a partir desse período que a mesorregião das baixadas litorâneas destacou-se nacionalmente. De acordo com Morais (2010, p. 252), as atividades petrolíferas representaram um "motor propulsor da economia regional", assumindo um papel central no que se refere aos índices econômicos fluminenses.

Atualmente, o município de Rio das Ostras conta com um território de 230.621 km². No último censo, em 2010, a população foi de 105.676 pessoas, mas, a estimativa do IBGE, do ano de 2018, aponta um grande crescimento totalizando 145.989 pessoas no município. No indicador PIB *per capita*, que é o produto interno bruto, obtido pela divisão da renda municipal pelo seu número de habitantes, Rio das Ostras obteve o segundo maior índice da região, como expresso no gráfico. Os quatro melhores índices pertencem a municípios que integram a Bacia de Campos (Armação dos Búzios, Rio das Ostras, Cabo Frio e Casimiro de Abreu), os quais se sobressaem economicamente nas atividades relacionadas à exploração do petróleo (IBGE, 2010; 2016).

Gráfico nº 1: PIB da mesorregião das baixadas litorâneas do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir dos dados de IBGE (2016)

Nesse cenário, Rio das Ostras obteve repasses governamentais provenientes dos royalties e das participações especiais que impactaram positivamente no orçamento municipal abrindo possibilidades para a construção de uma infraestrutura adequada, incluindo as demandas relativas aos serviços públicos. Esses recursos materiais proporcionaram condições para a construção de autonomia no campo econômico. Um ano após a lei do petróleo, em 1998, o legislativo municipal propôs a elaboração de um orçamento participativo, o que possibilitou várias experiências envolvendo diferentes setores da sociedade civil.

A administração municipal foi responsável pela regulamentação do Programa de Planejamento e Orçamento Participativo (OP) e pela criação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, instituído pela Lei nº 780/2003, de acordo com os artigos 167 a 169 da Lei Orgânica Municipal. O Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo atua na definição do regulamento do OP. Constituído por membros da sociedade civil e do poder público, esse Conselho é um órgão consultivo da administração pública municipal, o que se traduz em funções como planejar, sugerir e negociar demandas de setores da sociedade civil, contribuindo para definição das prioridades na legislação orçamentária. O órgão executor do OP é a Secretaria Municipal de Planejamento - SECPLAN, atual Secretaria Municipal de Gestão Pública - SEGEP (RIO DAS OSTRAS, 2019).

O orçamento participativo, no munícipio em tela, é apresentado como meio para viabilizar e organizar as sugestões indicadas pelos cidadãos. Tal processo visa também informar à sociedade sobre o orçamento público, configurando-se, portanto, como ferramenta pedagógica que pretende esclarecer à população acerca do funcionamento da administração, dando transparência às decisões do governo com o objetivo de melhorar a gestão pública. Com a institucionalização do orçamento participativo, criam-se, a um só tempo, condições de participação, ampliação de espaços democráticos e de controle social. Ainda que as demandas da população não sejam atendidas na totalidade, o orçamento participativo se mostra como um espaço de reivindicação, luta e possibilidade de enfrentamento. Essa dinâmica fortalece o processo de participação que contribui para sedimentar uma cultura democrática.

GESTÃO NO CAPITALISMO: CONCEPÇÕES, EMBATES E POSSIBILIDADES

A gestão/administração, conforme Paro (2012, p. 25), é a "utilização racional de recursos para a realização de fins determinados". Esse sentido de gestão/administração, proposto pelo autor, enquanto modelo de abstração, busca explicitar seus elementos gerais, referindo-se à constituição do termo com o fito de captar o que é específico na gestão, comum a todas as estruturas sociais.

A gestão /administração, nesse sentido geral, é uma atividade humana necessária para atingir objetivos recorrendo a organização de meios para alcançar fins. Isto é, intenta utilizar os recursos disponíveis racionalmente e considerar o que é mais adequado às finalidades (PARO, 2012). O autor, utilizando-se destas abstrações, buscou identificar os elementos que são determinados historicamente, configurando-se como particulares, em um determinado modo de produção. Tendo no horizonte uma perspectiva de transformação social, tal percepção poderá possibilitar a identificação do que necessita ser modificado, e, assim, conduzir a gestão a serviço de propósitos não autoritários.

As considerações a respeito dos objetivos, dos meios e fins e da racionalidade na gestão serão diferentes em cada estrutura. Souza Filho e Gurgel (2016, p. 28) consideram que quando a gestão se estabelece, se "impregna de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais". Assim, a caracterização geral atribuída inicialmente passa a revelar seus elementos sócio históricos. Ou seja, a gestão estará incutida da estrutura econômica e cultural e das relações sociais existentes. Não se aplicaria a abstração inicial de uma gestão geral e, sim, uma gestão "real", historicamente constituída.

Essa determinação histórica da gestão, no contexto de uma sociedade de classes, leva a algumas considerações quanto a sua concretude. Para pensar a gestão no capitalismo, considerou-se, inicialmente, o trabalho como "um processo entre homem e natureza" (MARX, 2015 p. 255), em que o homem se apropria da matéria fornecida pela natureza e a utiliza de maneira mais adequada aos seus objetivos. Esse processo diferencia-se da apropriação de meios naturais pelos animais, na medida em que o ser humano, com sua capacidade de abstração, prevê os possíveis resultados da utilização dos recursos (MARX, 2015). O homem se faz ser histórico transcendendo o natural por meio do trabalho, pois o que é produzido por ele modifica seu próprio meio.

Segundo Paro (2012, p. 38), "O homem é ao mesmo tempo natureza (domínio da necessidade) e negação da natureza (domínio da liberdade)". A liberdade é entendida como oposição à espontaneidade; como algo forjado pelo

homem no processo de construção da sua humanidade. O homem deseja algo além do que a natureza oferta. Ele deseja e cria o supérfluo e esse processo de querer e criar o liberta das determinações naturais (MENDES, 2013).

Ao transcender o natural, a espécie humana busca, por meio da racionalidade e do trabalho, alcançar objetivos, combinando o emprego de expedientes e ações com o mínimo de tempo e recursos. Tais recursos assumem um caráter material e conceitual, englobando as relações entre os homens e destes com a natureza (PARO, 2012).

Questões relacionadas à utilização racional dos recursos não se aplicariam à vida animal, que se localiza no âmbito da necessidade. As realizações dos animais são predeterminadas pela própria natureza, diferenciando-se para cada espécie, mas imutável em cada uma. A raça humana domina e se diferencia da natureza, utilizando-se de recursos materiais, naturais e/ou conceituais. Os recursos humanos são considerados como aquilo que é inerente ao homem, pois "só este é capaz de criar novas técnicas, produzir novos conhecimentos e acumulá-los historicamente" (PARO, 2012, p. 33).

As relações entre os homens e entre estes e a natureza distinguem-se. O trabalho, analisado sob esse aspecto, é um processo em que o homem, com a ajuda de determinados meios, atua modificando o objeto seguindo um fim anteriormente concebido. O trabalho, como uma atividade que tem por finalidade suprir as necessidades do homem, se qualifica como condição natural da humanidade "comum a todas as formas sociais" (MARX, 2015 p. 261).

A distinção entre o homem e o seu trabalho em relação à natureza só é possível porque ele a modifica e a domina em próprio benefício, produzindo sua existência e perpetuando-se como uma realidade destacada: humana. Reconhecer essa caracterização humana deveria afastar as relações de dominação entre os homens, visto que levaria à perda da própria caracterização do humano e consequente consideração do semelhante como não dotado das mesmas condições, colocando-o na condição de ser dominado como a natureza o é (PARO, 2012).

Ao degradar o semelhante, este é colocado em condição de "coisa", passível de ser dominado e ignora-se o que seria natural entre pares, a cooperação. Esses sujeitos e suas relações pertencem a uma realidade concreta, que leva a uma caracterização específica, inserida em uma forma determinada de sociedade (MARX; ENGELS, 2016). Se entendemos os recursos humanos não como recursos do homem, e sim, o homem como recurso, nos afastamos da abstração inicial da gestão e nos subsumimos na concretude do modo de produção

capitalista, o que distancia o trabalho de uma condição natural e libertadora do homem. Dessa forma, o trabalho passa a constituir-se como fim e não como meio.

O homem é obrigado a vender sua força de trabalho e realizá-lo para garantir sua sobrevivência (MARX, 2015). Contudo, se, ao abordarmos os recursos da gestão/administração, especificarmos o esforço humano como meio, nos referindo aos sujeitos envolvidos, consideraremos o homem não mais como recurso, mas como fim, sendo ele, portanto, sujeito e não objeto (PARO, 2012).

Todavia, no contexto da estrutura social, o homem é tido como parte indiferenciada da natureza e seu trabalho perde o caráter mediador e, consequentemente, esse processo leva o homem a perder a condição de sujeito, passando ao estado de coisa, dominada por outro homem (PARO, 2012). Esse tratamento do homem pelo homem se deve a condições concretas do modo de produção capitalista. Essas determinações condicionam comportamentos e a "racionalidade" da gestão/administração.

Nessa perspectiva, a adequação dos recursos pressupõe a economia e torna a finalidade elemento determinante na escolha dos meios e das características da racionalidade administrativa, que orientará quais recursos serão utilizados e de que maneira. No modo de produção capitalista, racionalizar o trabalho objetiva o "aumento da eficiência e da produtividade, com vistas a proporcionar maiores e constantes lucros ao proprietário dos meios de produção" (PARO, 2012, p. 77).

O uso dos recursos, tanto os que são utilizados na relação homem-natureza quanto na relação do homem com seus semelhantes, alcança, a um só tempo, para Souza Filho e Gurgel (2016), as dimensões de produção e reprodução social. O trabalho provém do homem, um ser histórico e social, as condições nas quais se trabalha e a diferença entre os momentos históricos e econômicos são preconizados não pelo "o que" é produzido, mas "como" é produzido e com que "meios de trabalho" (MARX, 2015, p. 257).

A gestão/administração é condicionada pelos seus meios, fins e racionalidade. Em termos concretos, ela determina e é determinada pelos embates sociais, culturais, políticos e econômicos. Tais contradições sociais e a mútua determinação possibilitam uma dimensão progressista da gestão/administração. Paro (2012, p. 43) considera que, apesar de não se configurar como uma "força revolucionária autônoma", suas contradições intrínsecas podem colocá-la como coparticipante da evolução histórica das forças produtivas e das relações de produção.

Em outras palavras, a gestão/administração poderá servir a fins revolucionários ou conservadores. Na sociedade capitalista, ela tem servido para manter e perpetuar o domínio exercido de uma minoria sobre as classes subalternas.

Todavia, existem possibilidades de a gestão contribuir para a superação da estrutura social vigente, desde que sua dimensão progressista não permaneça no campo da espontaneidade, mas se converta em "práxis reflexivamente revolucionária" (PARO, 2012, p. 44).

GESTÃO DEMOCRÁTICA: MARCOS LEGAIS E RESSIGNIFICAÇÕES

A gestão democrática da educação foi consignada na Constituição Federal, artigo 206, (BRASIL,1988), mas requer regulamentação por meio de leis complementares. Na década de 1990, foi explicitada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996) e, posteriormente, nos Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001; 2014).

A gestão democrática da educação pública, consagrada como princípio na Constituição Federal (BRASIL, 1988), pode possibilitar meios de participação à sociedade, que fora emudecida por vinte e um anos. Tal fato imprime relevância tanto política quanto acadêmica ao tema. No cenário de lutas pela redemocratização do país, nos anos de 1980, a gestão democrática foi uma das bandeiras que emergiu, juntamente com a descentralização, autonomia e participação. Naquela conjuntura histórica, de maneira simplista, centralização era associada à ditadura, enquanto descentralização à democracia. Contudo, conceitos como autonomia, descentralização e participação foram ressignificados no contexto das reformas políticas, inspiradas pelo ideário neoliberal, ao longo dos anos 1990.

Tais ressignificações, em sintonia com a denominada, no âmbito internacional, Nova Gestão Pública (NGP), incorporam, de um lado, critérios da economia privada para a reforma administrativa do Estado e, por outro, esmaecem a noção de direito, visto que o processo de redemocratização ainda era recente (OLIVEIRA, 2015). De acordo com Nogueira (2011, p.58-59), o reformismo absorveu "quatro ideias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil". Tais incorporações atenderam aos argumentos neoliberais "menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa", na medida em que houve uma adaptação do vocabulário democrático "à cultura mercantil e a hegemonia". A reforma administrativa do Estado foi divulgada como puramente técnica e não política, tendo, em tese, um objetivo único: o bem-comum. O conceito de descentralização, nesse contexto, foi traduzido como a capacidade de assumir encargos, antes uma responsabilidade das instâncias centrais do Estado. Essa nova lógica elevaria a performance gerencial do setor público (NOGUEIRA, 2011).

Nessa perspectiva, o Estado intervém minimamente na área social, pois o "bem-estar social pertence à dimensão privada (família, comunidade e mercado)" cabendo ao Estado promover atendimento somente àqueles que não possuem condições próprias de suprir suas necessidades no campo privado (SOUZA FILHO 2006, p.261). O Estado reduz custos na área social, pois o mercado, ao ofertar serviços, passa a ocupar os espaços que, outrora, eram de responsabilidade do Estado. Com essa desresponsabilização, o Estado prioriza concentrar as ações sociais nos grupos que se encontram em situação de pobreza absoluta. Apela-se, segundo Souza Filho (2006, p.262), para a filantropia e para a "solidariedade da sociedade, via voluntariado e parcerias com a sociedade civil" que se apresentam como mecanismos adequados às táticas de intervenção social. Prevê-se a diminuição da presença estatal na área social e executam-se certas estratégias para alcançar objetivos, como: "a redução de gastos sociais — via focalização, descentralização e privatização — e a consequente redução do funcionalismo público" (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 141). Tal concepção define o campo da gestão imbricada aos condicionantes do capitalismo.

Se a reforma, encetada nos anos de 1990, distanciou-se de um Estado provedor e dos princípios democráticos inscritos constitucionalmente, cumpre notar que a eleição, no âmbito federal, do Partido dos Trabalhadores (PT), partido que se opunha às reformas em curso, gerou muitas expectativas. Se programas relevantes voltados para a inclusão social foram efetivados, muitos traços fundantes da gestão anterior, ainda que, por vezes, com matizes diferenciados, permaneceram. Como sinaliza Costa (2019, p. 171), governos do PT não romperam com "aspectos importantes da agenda em curso que levam à privatização da educação, tais como a atuação de instituições não estatais, como ONGs, fundações, institutos, e, mais recentemente, Organizações Sociais, incluindo-se o campo das políticas de avaliação em larga escala". Delineou-se, no dizer de Oliveira (2015), uma política pendular e ambígua. Tal ambiguidade se traduz no campo da gestão educacional por um hibridismo, marcado pela conjugação de princípios democráticos e meritocráticos, como bem expressa, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Assim, o projeto político, tecido no alvorecer do século XXI, que se tornou hegemônico, manteve uma administração pautada em pressupostos mercadológicos. Se, por um lado, houve possibilidades de ampliação de mecanismos democráticos via participação e descentralização, por outro, existe um projeto de finalidade mercadológica e gerencialista utilizando-se das mesmas vias. Esse processo se configurou como uma balança de difícil equilíbrio, pois, dependendo da correlação de forças e interesses envolvidos, esboçam-se políticas públicas de cunho mais progressista ou conservador.

RIO DAS OSTRAS: IDAS E VINDAS

Setores da sociedade civil se organizaram para emancipação de Rio das Ostras, pois entendiam que, com esse processo, ampliavam-se as possibilidades de assegurar direitos sociais, inclusive no campo educacional. Para tanto, ao longo do tempo, ocorreu uma ação deliberada, intencional, dos sujeitos na construção de um marco legal que favorecesse uma democratização educacional, na sua dupla dimensão: quantitativa e qualitativa. Cumpre notar que, nesse processo emancipatório, Rio das Ostras construiu uma cultura participativa, já expressa na elaboração da Lei Orgânica Municipal, tendo destaque, no âmbito nacional, por conta da construção de um orçamento participativo (RIO DAS OSTRAS, 2019).

Apesar de Rio das Ostras ter instituído seu sistema de ensino por meio do Decreto municipal nº 082/1999, tal movimento abriu novos espaços para a participação da sociedade civil e, consequentemente, para o fortalecimento da democracia. Um dos caminhos para essa conquista é a educação, que se formaliza no espaço escolar, inserido nos sistemas de ensino.

Analisa-se a gestão democrática do ensino público no sistema municipal de Rio das Ostras a partir do marco de referências apresentado nas seções anteriores. Constatou-se que a Lei Orgânica Municipal (LOM), promulgada em 1994, previa em seu art.194, § 2º, a participação da sociedade na eleição direta para o corpo administrativo e direção escolar:

> Art. 194 - O Município assegurará gestão democrática de ensino público, na forma da Lei, atendendo as seguintes diretrizes: § 2º - Eleição direta para o Corpo Administrativo e Direção das entidades escolares da rede municipal, com a participação da comunidade escolar.

No entanto, o Decreto municipal nº 082/1999, que instituiu o sistema de ensino em Rio das Ostras, sequer cita a gestão democrática, e a lei nº 1403/2009, que ratificou a instituição do sistema de ensino e disciplinou a organização do referido sistema, contempla a gestão de forma genérica, mesclando conceitos pautados em concepções distintas: democrática e gerencialista, como consta na seção I, artigo 5º, § 2º:

> As ações da SEMED se pautarão pelos princípios de gestão democrática, produtividade e racionalidade sistêmica, bem como pela autonomia das unidades escolares, priorizando a descentralização das decisões pedagógicas e administrativas.

Além de utilizar-se de termos gerencialistas, a lei e o decreto em tela não consideram a participação dos professores e da comunidade escolar para a escolha dos diretores, apesar da indicação do art.194, § 2º, da LOM. Da mesma forma, o Plano Municipal de Educação (PME), aprovado em 2015 (lei nº 1898/2015), em sintonia com os princípios da Nova Gestão Pública, apresenta aspectos de gestão gerencial, como expressos na estratégia 29.9:

> Garantir a participação dos Conselhos Escolares nas discussões sobre nomeações para as funções de Diretor e Diretor Adjunto das Unidades Escolares, que serão exercidas por profissionais **indicados pela SEMED**, considerando **critérios de mérito e desempenho**, bem como a participação da comunidade escolar, através de consulta pública, **sempre que possível** (RIO DAS OSTRAS, 2015, grifo nosso).

Tais determinações opõem-se à LOM (RIO DAS OSTRAS, 1994), visto que a Lei Orgânica prescreve eleição direta para o corpo administrativo e direção das entidades escolares da rede municipal com participação da comunidade escolar. Entretanto, no PME, em simetria ao Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), a escolha do diretor está embasada em critérios de mérito e desempenho, porém a consulta à comunidade escolar, no Plano Municipal, é diluída se comparada ao PNE. No Plano Nacional, a gestão democrática está associada a critérios de mérito, desempenho e consulta à comunidade escolar, enquanto, no Plano Municipal, a consulta ocorrerá "sempre que possível", expressando, portanto, que poderá não haver consulta alguma. Ademais, os Conselhos Escolares participam das discussões, porém a indicação é feita pela Secretaria de Educação, não havendo garantia de que a voz desses Conselhos seja um critério de escolha. Afinal, o grau de participação não ocorre em um campo asséptico. Ou seja, dependerá da correlação de forças entre os setores organizados da sociedade civil, do legislativo e da equipe gestora da política municipal.

Vale notar que o legislativo municipal foi e é marcado por disputas intensas, com o predomínio de setores conservadores. Tais embates se expressam, com raras exceções, pela alta rotatividade de partido político, fato que pode ser atestado no sítio eletrônico da Câmara Municipal (https://www.riodasostras.rj.leg.br/processo-legislativo/legislaturas) que apresenta os membros das legislaturas desde 1993 e respectivos partidos políticos, sendo recorrente a indefinição de partido.

A dissonância entre a Lei Orgânica e o plano municipal ocasionou contestações. Nesse ambiente de disputa, a LOM é alterada dois anos após a publicação do PME de Rio das Ostras. Revogou-se a eleição direta para diretores e corpo administrativo:

> EMENTA: Altera a redação do inciso VI do artigo 84 e revoga o § 2º do art. 194 da Lei Orgânica do Município.
> A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, nos termos art. 48 da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte Emenda ao texto Legal:
> Art. 1°. – O Inciso VI do art. 84 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:
> "Art. 84 –
> VI – [...]
> Art. 2º - Revoga-se o §2º do artigo 194 da Lei Orgânica do Município.
> Art. 3°. – Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

A respeito da eleição para diretores escolares, cabe notar, como indica Paro, que a eleição é parte necessária e integrante do processo democrático. Contudo, se "desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola" (2016, p.123), a eleição de um dirigente escolar não corresponderá a uma gestão democrática. Para Lück (2017), a democratização da escola, quando separada de uma prática participativa plena, pode ficar limitada a legitimação de trocas ou a permanência do poder, sem que se vivencie um processo substancialmente participativo. Segundo Paro (2015, p. 41), no "conceito de direção do senso comum, em que poucos exercem seu comando sobre muitos, que vige em nossos sistemas de ensino", o diretor assume o papel de administrador escolar, zelando "pela adequação de meios a fins" e de coordenador do esforço, e é ele que também ocupa o posto mais alto na hierarquia da escola. Mesmo que a unidade escolar apresente mecanismos de participação na gestão, com atribuições deliberativas ou não, como os conselhos escolares, a responsabilidade última recai sobre o diretor. Portanto, conforme Paro (2015, p. 42), o tratamento dado ao diretor escolar e o que se espera dele é "cada vez mais semelhantes ou idênticos ao modo de considerar o típico diretor da empresa capitalista". Considera-se que o PNE e, por indução, o PME de Rio das Ostras encontram-se mergulhados nesse paradigma.

Nesse quadro legislativo, impôs-se uma concepção gerencialista, que, a um só tempo, fragilizou a cultura democrática e evidenciou diferenças na normatização da gestão democrática do ensino público. Ao investigar o quadro legal municipal, constatou-se que houve um retrocesso do ponto de vista participativo. Na LOM de Rio das Ostras (1994), a relevância da participação consta, de forma explícita, em diferentes setores prevendo Conselhos de natureza distinta e orçamento participativo. Este foi ampliado no ano de 2017, por meio do Programa de Orçamento Participativo *online*, com o duplo objetivo: (1) possibilitar a participação daqueles que não podem estar presencialmente nas

reuniões e (2) detalhar as diferentes demandas locais, permitindo à população indicar prioridades de investimentos a serem incluídas no orçamento do município para o ano seguinte.

Após muitas pressões sociais, especialmente dos profissionais da educação, o gabinete do prefeito encaminhou à Câmara um Projeto de Lei que trata da gestão democrática para a rede municipal reestabelecendo eleição para diretores e adjuntos. Eleição que fora prevista na LOM, mas revogada pelas leis subsequentes. Em 25 janeiro de 2019, foi aprovada a Lei nº 2.190/19 que dispõe sobre a gestão democrática. Propõe, em seu art. 8º, um processo seletivo em três etapas, a saber: (RIO DAS OSTRAS, 2019).

> I – avaliação de conhecimento, de caráter eliminatório, composta por questões objetivas de Língua Portuguesa, Legislação Educacional e Gestão Escolar;
> II – apresentação de Plano de Gestão à comunidade escolar, etapa obrigatória, sem caráter eliminatório ou classificatório; e
> III – eleição direta nas Unidades Escolares.
> Parágrafo Único – Os aprovados na avaliação de conhecimento receberão Certificado Profissional com validade de 03 (três) anos.

A eleição foi aprovada legalmente, porém num contexto em que predomina a concepção gerencialista, conforme bem sinaliza Costa (2019, p.172), "a gestão e o papel de gestores foram redefinidos, e a liderança eficaz com base na competência técnica se sobrepôs à competência política". Nessa conjuntura, o processo de eleição, valorizado na perspectiva da gestão democrática, foi esmaecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a gestão é condicionada pelos seus meios, fins e racionalidade, a concretude da realidade expressa que ela, a um só tempo, determina e é determinada por tensões distintas: de ordem social, cultural, política, econômica, dentre outras. Ou seja, a gestão é construída e reconstruída numa arena repleta de disputas. Em função dos embates e contradições sociais, a gestão terá – ou não – uma dimensão progressista, podendo, portanto, servir a fins emancipatórios ou conservadores, como expressa Paro (2012).

Na sociedade capitalista, a gestão, por um lado, tem servido, em geral, para reproduzir valores proclamados pelo mercado e, por outro, é apresentada como um trabalho eminentemente técnico e imparcial. Ao se restringir o trabalho de gestão à dimensão técnica, nega-se a complexidade desse processo. Dentro dessa concepção estreita, a democratização da escola, ao trazer à cena múltiplos sujeitos com interesses distintos, pode ser considerada um empecilho para a consecução

dos fins almejados. Instrumentos administrativos devem ser adequados ao mercado, à meritocracia, a um mundo supostamente técnico. Busca-se "esvaziar" e deslegitimar a participação e o controle social. Anderson (2017) alerta que a Nova Gestão Pública, calcada na lógica da concorrência, não tem alterado apenas as práticas profissionais dos educadores, mas vem, a um só tempo, reconstruindo suas identidades pessoais e comprometendo a natureza da escola pública. Afinal, esta, ao adentrar no *ethos* competitivo, na cultura do mercado, passa a excluir tudo e todos que possam comprometer "bons resultados", em detrimento do bem comum.

Para se alcançar uma gestão que vá de encontro a esta lógica, faz-se necessário evidenciar a trama dessa concepção em prol de outra racionalidade. Uma gestão, imbricada na perspectiva da emancipação humana, só é possível por meio de um caminho que aposte na força de uma cultura democrática. Alcançar esse objetivo demanda tempo, organização, vontade política. Para tanto, essa cultura democrática carece de grande esforço do governo e da sociedade civil. O campo legal é fundamental, mas nada ou pouco assegura por si só, se não houver uma cultura participativa, edificada em um processo de embates.

Avançamos na formalização da gestão democrática do ensino público por meio de marcos legais que ampliaram possibilidades participativas, porém não se pode ignorar as tensões políticas, bem como os limites estruturais do próprio capitalismo que põem em risco tais avanços. Afinal, a concretude da história revela que o capital não hesita em elidir por completo princípios éticos e democráticos, se estes atravancam a sua dinâmica. Assim, a gestão democrática, enquanto uma construção histórica, depende de mobilização, do grau de organização e da correlação de forças sociais. Tal travessia deve estar alicerçada, como sinaliza Frigotto (2015, p.825), na "dialética do velho e do novo buscando mudanças, mesmo que dentro da ordem do capital, mas contra essa ordem".

No âmbito local, os marcos legais do campo educacional de Rio das Ostras evidenciam que o processo democrático não é um movimento linear. Muito pelo contrário. Se a LOM prescrevia gestão democrática tendo como diretrizes eleição direta com a participação da comunidade escolar, leis posteriores caminharam em direção distinta. É possível inferir um efeito indutor da política federal sobre o local, tanto na lei que criou o sistema de ensino, quanto no Plano Municipal, aprovado em 2015.

Afinal, se o Plano Nacional (BRASIL, 2014) não faz referência à eleição para diretores, os dirigentes locais não consideraram necessário o cumprimento da lei municipal (LOM), ignorando-a por muitos anos, apesar das reivindicações dos professores, que apontavam a dissonância entre a LOM e o PME.

O Plano Municipal de Rio das Ostras não prescreve eleição para diretores escolares e apresenta a gestão com elementos pautados numa concepção gerencialista, contrários à Lei Orgânica Municipal (LOM). Por conta dessa dissonância, os embates levaram o legislativo a revogar a eleição da LOM, em 2017. Em 2019, foi aprovada a lei 2190/19 com o intuito de disciplinar a gestão democrática, em especial, efetivar a eleição de diretores com a participação de toda a comunidade. Entretanto, no contexto gerencialista, a eleição perde força diante de critérios meritocráticos, evidenciando a complexidade do jogo político.

A gestão democrática é um "local" de disputa, de mobilização e de participação. Acredita-se que a democratização da sociedade passa pela gestão democrática da educação, porque a democracia requer práticas coletivas participativas. Portanto, faz-se necessário compreender os seus contornos, que se constroem nas relações edificadas em uma sociedade de classes repleta de tensões em distintos campos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o "novo" profissional da educação. **RBPAE**, v.33, n.3, p.593-626, set./ dez., 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 maio, 2017.

BRASIL. **Lei n° 10172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 17 maio, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf >. Acesso em: 17 maio, 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 maio, 2017.

BRASIL. **Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 17 maio, 2018.

COSTA, Marilda de Oliveira. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **RBPAE**, v. 35, n.1, p.159-179, jan. / abr., 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho: Horizonte 2021. **Educ. Soc.** V.36, n. 132, p.821-826, jul. /set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Populacional 2010**. Rio de Janeiro - Rio das Ostras.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. 112 v. 1. Disponível em: http:// biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catálogo?view=detalhes& id=22269. Acesse em: maio 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Economia- PIB per capita 2016**. Rio de Janeiro - Rio das Ostras.

MARX, Karl. **O Capital** - Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital (Coleção Marx e Engels). São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2016.

MORAIS, Alex Pereira de. **Considerações sobre o papel dos royalties e participações especiais de petróleo e gás sobre a economia dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos**. In: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.) Revisitando o Território Fluminense III. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. P. 243-273.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: Temas éticos e políticos da Gestão Democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Adriane. **Democratização do processo decisório em municípios beneficiários dos royalties petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras**. 2008. Dissertação. Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos. CEFET, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e Governos Democráticos-Populares: contradições entre a busca de eficiência e ampliação do direito à educação. **Educ.Soc.**, Campinas, v.36, n.132, p.625-646, jul./set., 2015.

PARO, V. Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, V. Henrique. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Editora Cortez, 2015.

PARO, V. Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. O Princípio da Gestão Escolar Democrática no Contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo de O.; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001. Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios.

RIO DAS OSTRAS (RJ). **Site Oficial da Prefeitura – 2019**. Disponível em: http://www.riodasostras.rj.gov.br. Acesso em: maio de 2019.

RIO DAS OSTRAS. **Lei nº 1403 de 2009**. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Rio das Ostras. 12 dez 2009.

RIO DAS OSTRAS. **Lei nº 1898 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação de Rio das Ostras. Disponível em: < https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/themes/pmro/download/jornal-oficial/744.pdf>. Acesso em: 7 de setembro, 2018.

RIO DAS OSTRAS. **Lei nº 2190, de 2019**. Dispõe sobre a gestão democrática e eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares da rede municipal de ensino de Rio das Ostras. Jornal Oficial, Ed. 1012, de 25 jan. 2019.

RIO DAS OSTRAS. **Decreto Municipal nº 082, de 22 de setembro de 1999**. Institui o Sistema de Ensino do Município de Rio das Ostras.

RIO DAS OSTRAS. **Emenda à Lei Orgânica nº 039/2017**. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/themes/pmro/download/jornal-oficial/874.pdf>. Acesso em: 7 de setembro, 2018.

RIO DAS OSTRAS. **Lei Orgânica Municipal**. Promulgada em 09 de junho de 1994. Disponível em: https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/themes/pmro/download/leis-e-codigos/leis/lei-organica-emenda-01-a-35.pdf.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. 2006. Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2016.

Alzira Batalha Alcântara
Doutorado e Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá (UNESA) na linha de pesquisa Políticas, Gestão e Formação de Educadores (PGFE). Desde 2003, integra o corpo docente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF), Departamento de Ciências e Fundamentos da Educação (DCFE). E-mail: alzirabatalha@hotmail.com

Marcia Lisboa Pfeil
Mestre em Educação pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), integrando a linha de pesquisa Políticas, Gestão e Formação de Educadores (PGFE). Bolsista PROSUP/ CAPES. Licenciatura em Educação Artística (UNIRIO) e Bacharelado em Artes Cênicas (UNIRIO) e Pedagogia (FACIBRA). Professora da educação básica do município de Rio das Ostras (RJ). E-mail: marcialisboapfeil@gmail.com

Recebido em 27 de agosto de 2019.
Aprovado em 14 de abril de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.96324

Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h): trayectorias y experticias dedicadas a transformar la universidad argentina de mediados del siglo XX

Risieri Frondizi e Alberto Taquini (h): trajetórias e conhecimentos dedicados a transformar a universidade argentina de meados do século XX

Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h): trajectories and dedicated expertise to transform the Argentine University in the middle of 20th century

DANIELA MERCEDES WAGNER
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-6078-0200
Univeridad Nacional de Río Cuarto, Argentina.
MARIA ROSA CARBONARI
ORCID iD: http://orcid.org/ 0000-0003-4442-6989
Univeridad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

Resumen: Desde mediados del siglo XX, la preocupación por la democratización de laeducación, se trasladó de los ámbitos escolares de educación básica a la universidad. En ese contexto, en diferentes países latinoamericanos se presentaron propuestas para transformar la política de enseñanza superior, lo que lleva a indagar y reconocer quienes fueron los intelectuales que se comprometieron con el cambio o la política de transformar ese ámbito educativo. En ese sentido, el presente artículo aborda las trayectorias intelectuales del filósofo y antropólogo Risieri Frondizi y del médico Alberto Taquini (hijo) desde la perspectiva de lanueva historia intelectual; es decir, historizar a estos sujetos actuando en sus respectivos contextos y en interacción con otros actores de la época.

Palabras claves: Gestión universitaria; Trayectoria de intelectuales; Universidad y Desarrollo.

Resumo: *A queda pela democratização da educação passou da educação básica para a universidade. Desde meados do século XX, diferentes países latino-americanos desenvolveram propostas para transformar a política de ensino superior. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo identificar Risieri Frondizi e Alberto Taquini (filho) como intelectuais, suas estratégias e projetos para a universidade. E entendê-los, a partir da nova história intelectual, como sujeitos agindo no entrelaçamento moldados por suas trajetórias pessoais e pelo clima da época.*

Palavras-chave: *Gestão universitária - Trajetória de intelectuais - Universidade e Desenvolvimento*

***Abstract**: Since the mid-twentieth century, the concern of democratisation of education is carried out by school fields in basic education at the university. In this context, different Latin American countries were submitted proposals to transform the political education with respect to the high education. In this respect it seeks to recognize who were the intellectuals that were committed to change or the police of transforming and reforming particularly that educational field. This article addresses to the intellectual trajectories of the philosopher and anthropologist Risieri Frondizi and of the physician Alberto Taquini (son) from the perspective of the new intellectual history; that is, to historicize these academic people acting at their respective contexts and the interaction with other actors of the time.*

***Keywords**: University management; Trajectories of intellectuals; University and Development*

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, la preocupación por la democratización de laeducación se trasladó de los ámbitos escolares de educación básica a la universidad. En ese contexto, en diferentes países latinoamericanos se presentaron propuestas para transformar la política de enseñanza superior. De allí que el presente artículo tiene como objetivos indagar y reconocer quienes fueron los intelectuales que se comprometieron con el cambio o la política de transformar ese ámbito educativo.

Apoyado en la perspectiva de la nueva historia intelectual, que considera a los sujetos actuando en sus respectivos contextos y en interacción con otros actores de la época, este escrito presenta: en primer lugar, el entretejido entre el contexto histórico y el clima de ideas propios de los años de 1960 a nivel internacional y latinoamericano; posteriormente, se sitúan las trayectorias académico-intelectuales de Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h), en el clima político e ideológico particular de Argentina en los "largos sesenta"; por último, se exponen los aspectos principales de las propuestas que para la educación superior plantearon, el Dr. en filosofía, Risieri Frondizi en *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina* (1971) y el Dr. en medicina, Alberto Taquini (h) en *Nuevas Universidades para un nuevo país* (1972).

La lectura de aquellas obras, en el entretejido con las trayectorias personales de sus autores y el clima de época, permiten reconocer posicionamientos y estrategias, a veces compartidas y otras diferenciadas, desarrollados por Frondizi y Taquini a la hora de trabajar por la implementación de sus proyectos. Finalmente, se realizan algunas reflexiones en dirección a reconocer, en la perspectiva de la historia de las universidades argentinas en el siglo veinte, el valor de las iniciativas impulsadas por los intelectuales considerados en este trabajo.

ENTRETEJIENDO CONTEXTOS

La segunda mitad del siglo veinte inauguró una etapa de profundos cambios en la historia mundial y una percepción de aceleración de los tiempos históricos.

En sintonía con estas transformaciones, la nueva historia intelectual, a diferencia de la clásica historia de las ideas, centra su atención en la recuperación de los sujetos, de sus ideas y acciones en contextos específicos (DI PASCALE, 2011; POLGOVKY ESCURRA, 2010). De modo que, en el presente artículo, el seguimiento de los intelectuales se plantea como una vía de acceso para la comprensión del proceso de transformación de la educación superior ocurrido a mediados del siglo veinte en Argentina; a la vez que ofrece la posibilidad de comparar, descubrir acercamientos y diferenciaciones en el modo de actuar de estos sujetos en sus respectivos contextos de época (BOURDIEU, 1999; DEVOTO y FAUSTO, 2008; TILLY, 1991).

Así los escritos que, sobre la universidad, produjeron Risieri Frondizi (1971) y Alberto Taquini (h) (1972), pueden considerarse como textos-fuentes, dado que constituyen escritos en los cuales sus autores explicitaron claramente las concepciones y proyecciones respecto a la universidad que imaginaron para su época. Además, surgieron en un momento marcado por la generalización, entre los intelectuales, del debate acerca de las posibilidades de cambio social y desarrollo; y, particularmente, de cuáles serían los aportes de la Universidad a esas posibilidades.

De acuerdo con estos lineamientos, los escritos de Frondizi y Taquini (h), fueron leídos y analizados en interacción con el devenir de sus trayectorias personales y en la intersección, del contexto histórico y del clima de ideas, que bosquejó la coyuntura entre mediados de la década de 1950 a inicios de 1970.

La desaceleración de la prosperidad, iniciada luego de la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los aspectos que incidió en el surgimiento de aquella coyuntura; marcada además por un "malestar de civilización" que especialmente la juventud expresó a través de movilizaciones, inquietudes, creatividades y esperanzas, que permiten hablar de esos tiempos, según Devoto y Fausto (2008, p. 405) no solo como los de una "revolución política", sino también de una "revolución cultural".

En Latinoamérica, la victoriosa guerrilla cubana surgía como expresión de las virtudes del voluntarismo y, para muchos, el camino a seguir para que triunfara la revolución socialista. En el plano cultural, la revolución en las costumbres fue acompañada por la aparición, en algunos países, de nuevas formas de expresión artísticas y por una eclosión en el campo científico.

Asimismo, para Devés Valdés (2008, p.15), este período se caracterizó por la primacía del pensamiento modernizador, el abandono del ensayo como género discursivo tradicional de las ciencias sociales, la estructuración del quehacer intelectual, a través de la investigación interdisciplinar y la adopción del centro o el instituto como matriz institucional; y la emergencia de una nueva élite de productores culturales (BLANCO, 2010, p. 623).

En este contexto, la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 1947, se revelaría como el principal centro de influencia teórica-doctrinaria, tanto en relación con la cuestión del desarrollo económico como en la concepción de las ciencias sociales.

Para la CEPAL, el desarrollo económico latinoamericano debía pensarse en relación con las características del sistema político, la estructura social, la composición de sus élites, de sus sistemas educativos, las tasas de crecimiento demográfico, entre otros. De allí en adelante, la exploración de los factores favorables o desfavorables al desarrollo llegaría a convertirse en la obsesión de economistas, sociólogos, antropólogos e intelectuales en general (BLANCO, 2010, p. 622).

Promediando los años de 1960, la decepción frente a las expectativas despertadas por las posiciones modernizadoras, las dificultades de los regímenes reformistas y la aparición de experiencias autoritarias debilitaron las esperanzas en un logro paralelo de crecimiento económico y democracias. Igualmente, la difusión de un pensamiento político antiimperialista, anticapitalista, anticolonialista, con afanes integracionistas, liberacionistas y populistas comenzó a ganar predicamento (DEVÉS VALDÉS, 2008, p. 136).

Estos planteamientos alcanzaron, también, al género ensayístico y a los científicos sociales, los cuales valiéndose de orientaciones marxistas y radicales comenzaron a alejarse de sus posiciones reformistas primigenias. La teoría de la dependencia, en sus diversas modulaciones, se erigiría en la candidata más aclamada para explicar la realidad latinoamericana (BLANCO, 2010, p. 427).

Este clima de ideas configuraría una sensibilidad propia de los años sesenta, que Devés Valdés (2008, p. 137) describe marcada por sentimientos y convicciones contradictorias entre sí, por ejemplo, la exaltación de la marginalidad, la búsqueda de la conciencia y de la concientización, convivían con el afán ordenador, planificador y organizador de la economía y de la sociedad.

Sin embargo, el peso que fueron adquiriendo estas contradicciones hicieron imposible la cohesión y eclosionaron, incluso, "las dictaduras constituyen la realización final de [aquella sensibilidad], a la vez que su negación" (DEVÉS VALDÉS, 2008, p. 138).

TRAYECTORIAS Y EXPERTICIA: LOS INTELECTUALES ARGENTINOS EN LOS "LARGOS SESENTA"

Risieri Frondizi (1910-1985)[1] y Alberto Taquini (h)[2], 1935) fueron hechura de su tiempo, porque participaron tanto del devenir temporal del siglo XX como de la transformación cualitativa de ese tiempo en una época intensa.

Siguiendo a Bagú (1970, p. 112-115), la intensidad de una época se percibe cuando, en el transcurso del tiempo y en un radio espacial, se hacen visibles una multiplicidad de combinaciones y relaciones sociales que cambian a velocidades variables. Esta conceptualización puede aplicarse a los años de 1950 y 1960, más cuando distintos autores acuerdan en destacar a ese período como una época de grandes expectativas (DEVOTO y FAUSTO, 2008, p. 404), marcada por la impronta juvenilista (TERÁN, 2008, p. 74), o como punto de referencia que permite comparar con el período anterior y posterior (DEVÉS VALDÉS, 2008, p. 135).

Desde la duración cronológica, Devés Valdés (2008, p. 135), plantea cierta generalización y sostiene que a nivel Latinoamérica lo más aceptado es hablar de "los largos 60", es decir, del período abierto por la Revolución Cubana (1959) y cerrado por las dictaduras del Cono Sur de comienzos de los años setenta. Por su parte, Terán (1993) acuerda en la presencia de una sensibilidad particular propia de esos años, pero para Argentina, prefiere considerar el período desde mediados de 1950 hasta el golpe de Estado de 1966.

Además, el andamiaje ideológico estuvo constituido, según este mismo autor (TERÁN, 2008, p. 76) por la tensión entre la radicalización política y las tendencias modernizantes. Esto es, por un lado, entre quienes concebían la posibilidad del cambio por la vía armada; y, por el otro, los que impulsaban el reformismo modernizante y la defensa de la democracia según los planteos de la CEPAL (WAGNER, 2008, p. 75 y 96).

Así el cruce entre procesos políticos e ideológicos constituye el plafón donde visibilizar y poner en diálogo los proyectos de transformación de la universidad, impulsados desde los años de 1950.

---

1 Fue el menor de los hijos del matrimonio de inmigrantes italianos, Guilio Frondizi e Isabella Ercoli, radicados en Misiones- Argentina, desde 1890. En ese lugar, Guilio se dedicó a la ingeniería, actividad que le permitió costear educación superior para varios de sus hijos. Entre ellos, Silvio y Arturo, abogados, cobraron relevancia pública, el primero como teórico del trotskismo y el segundo como Presidente de la Nación entre 1958-1962.

2 Nació en Buenos Aires en 1935, hijo de Alberto Carlos Taquini Castiglioni y de Haydeé Azumendi. A diferencia de Risieri Frondizi, creció en el seno de una familia económicamente acomodada, cursó sus estudios secundarios en el Belgrano Day School, reconocida institución educativa de gestión privada y, al igual que su padre, optó por la medicina como profesión. (www.acaedu.edu.ar; www.bds.edu.ar; www.cienciaenlavidriera.com.ar)

En este clima, Risieri Frondizi regresa a la Argentina, luego de varios años de permanecer en los Estados Unidos, México, Puerto Rico y Europa, destinos en los cuales se dedicó a la docencia, a la investigación y a la formación de posgrado, obteniendo su Doctorado en Filosofía en la Universidad Autónoma de México (1950). Sus estadías en el exterior, mediante becas e invitaciones de centros de estudio[3], constituyeron una etapa de exploración de la filosofía latinoamericana, de observación de los sistemas educativos en distintas regiones del continente y de distanciamiento respecto al gobierno de Perón (1946-1955); al cual le criticó, la política de intervención a las universidades, cesantías masivas de profesores -que el propio Risieri vivenció en 1946- y la pretensión de alinear al sistema educativo al pensamiento nacional y popular.

La autodenominada Revolución Libertadora (1955-1957), que derrocó a Perón, pese a su ilegitimidad, devolvió la autonomía a las universidades; ello en el marco de políticas que pretendían la desperonización de la sociedad.

En ese contexto, Risieri Frondizi retorna la vida universitaria y en 1957 asume, por concurso, sus cátedras de Ética y Filosofía Moderna en las Universidades Nacionales de La Plata (UNLP) y la de Buenos Aires (UBA); asimismo, a comienzos de ese año fue elegido Decano de la Facultad de Filosofía y Letras y, en diciembre, Rector de la UBA (GRACIA y MILLÁN ZAIBET, 2004).

Durante su Rectorado (1957-1962), llevó adelante un proyecto de modernización integral de la universidad, que incluyó reformas edilicias, creación de la editorial universitaria (EUDEBA) para la difusión masiva de libros a bajos costos, reformas en la enseñanza, en la investigación y una destacada participación en el debate sintetizado en la consigna universidad laica o libre.

Al año siguiente, su hermano, Arturo Frondizi (1958-1962) asumió la presidencia de la nación. Sus propuestas de desarrollo y democratización crearon profundas expectativas en la población en general; y en los intelectuales en particular, -quienes pudieron retornar a las universidades luego del derrocamiento de Perón- y emprender acciones de reformas, en Facultades de la Universidad Nacional de Córdoba, La Plata, Tucumán y Cuyo, aunque más acotadas que en la UBA.

---

3 Entre ellos, en Universidades Estadounidenses como: Harvard (1936 -1937), Michigan (1943-1944), Pennsylvania (1948), Yale (1949), el Instituto de Estudios Avanzados de Princeton (1964-1966), Universidad de California (1966-1968) y Texas (1969-1970), luego se radicó en Southerm Illinois, allí se jubiló en 1979 y continuó con actividades intelectuales hasta 1983. Entre 1952 y 1956, realizó una especialización en el Instituto de Filosofía de la Universidad de Roma, donde entró en contacto con la filosofía historicista y trabajó junto a Rodolfo Mondolfo, Guido Calogero, entre otros destacados filósofos.

Paralelamente, la figura de Risieri Frondizi cobró relevancia internacional por su participación como miembro del Instituto Internacional de Filosofía de París; su desempeño como presidente de la Unión de Universidades de América Latina -UDUAL- (1959-1962); e integrante del comité ejecutivo de la Federación Internacional de Sociedades de Filosofía, La Sorbona (París, Francia)[4].

A nivel nacional, encabezó una serie de movilizaciones y huelgas estudiantiles en oposición al proyecto de Ley que impulsaba el Gobierno, por el cual se otorgaría a la iniciativa privada la posibilidad de crear universidades libres con capacidad para expedir diplomas y títulos habilitantes.

Pese a las movilizaciones multitudinarias, la Ley de Universidades Privadas (n°14.557) fue aprobada y reglamentada a fines de 1958, ocasionando un enfrentamiento público entre los hermanos Frondizi. Pues para el Rector de la UBA era necesario el "fortalecimiento de las universidades nacionales [dado que la nueva ley conduciría] a quebrar la tradición argentina laica, no atea" (FRONDIZI, 1959, p. 13); asimismo, le preocupaba la profundización de las diferencias culturales que podrían surgir en la sociedad, así como el uso de recursos públicos por parte de los privados. Mientras tanto, el gobierno -bajo la influencia del catolicismo liberal- sostenía que la participación de los privados en educación era una alternativa a la introducción de ideologías totalitarias por parte del Estado (BUCHBINDER, 2005, p. 174).

Tras los años de intensa actividad en la UBA, en 1966, Risieri Frondizi decide otra vez autoexiliarse. Ello en protesta contra el golpe de Estado cívico-militar que derrocó al Presidente constitucional Arturo Illia. A partir de entonces se radicó en los Estados Unidos e inició su etapa como teórico de la universidad, compilando sus ideas y experiencias en relación con la transformación de la educación superior, bajo el título *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las Universidades en América Latina* (1971).

Mientras tanto, durante la gestión de Frondizi en la UBA, Alberto Carlos Taquini (h) se graduó en medicina, en 1959 obtuvo el doctorado en esa universidad y se especializó en cardiología. Inmediatamente, ingresó a la docencia universitaria en el Instituto de Fisiología dirigido por el Dr. Bernardo A. Houssay[5], posteriormente desempeñó distintos cargos docentes hasta alcanzar, en 1966, la titularidad con dedicación exclusiva en Fisiología Humana de la UBA.

---

4 Esta federación se originó, en 1948, como una agrupación de sociedades nacionales e internacionales dedicadas a los estudios filosóficos y encargada de brindar asesoramiento a la UNESCO. (www.filosofia.net/cdf/agk/fis.htm. Consultada en abril 2018)

5 Premio Nobel en fisiología, en 1946.

En la misma universidad, entre 1954 y 1966, participó como investigador del Instituto de Investigaciones Cardiológicas de la Facultad de Medicina; investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), entre 1961-1973; desarrolló instancias de formación en universidades extranjeras[6] y, en 1967, a nivel nacional, fue elegido uno de los jóvenes sobresalientes. Dentro de su especialidad, ha publicado, en el país y en el exterior, numerosos trabajos sobre hipertensión arterial y fisiología.

Luego de una etapa de intensa formación y dedicación a la investigación disciplinar, la figura del Dr. Alberto Taquini (h) cobraría más visibilidad, a raíz de su desempeño como gestor y teorizador sobre política universitaria.

Cabe advertir que la época en la que Taquini (h) ocupó -1968 a 1971- el Decanato de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA, la Presidencia de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Coordinó el Gabinete de la Secretaría de Estado de Ciencia y Técnica, dependiente de la Presidencia de la Nación, entre otros fue coincidente con los años de la autodenominada Revolución Argentina, es decir, el gobierno militar surgido tras el Golpe de 1966.

Paradojalmente, Taquini (h) se encontró institucionalmente vinculado a dicho gobierno, pero debió confrontar con el mismo en defensa del Proyecto *Nuevas Universidades para un nuevo país*. Proyecto que junto a un grupo de académicos había elaborado y que, desde 1968, venían difundiendo.

Desde entonces y hasta el presente, el Dr Taquini ha seguido trabajando, publicando y asesorando –a nivel nacional e internacional[7] - sobre cuestiones educativas en general.

Considerados en conjunto, podemos afirmar que ambos autores procedieron de formaciones disciplinares diferentes, filosofía y antropología Frondizi, medicina Taquini (h); que sus trayectorias académico-institucionales fueron disímiles; sin embargo, compartieron por un par de años la atmósfera

---

6 Entre ellas, la Universidad Estatal de Michigan entre 1959/60, con beca del National Instutite of Health (Estados Unidos); Investigador en la Universidad de Gante (Bélgica) entre 1960/61 becado por el Conicet.

7 A nivel nacional diseñó el Plan de Colegios Universitarios en 1989; integró la Comisión de Educación Superior, del Ministerio de Educación de la Nación (enero, 2000); la Comisión Nacional para el mejoramiento de la Enseñanza Superior, del mismo Ministerio (2001) y miembro asesor de la Comisión de Pastoral Universitaria del Episcopado Argentino. En lo internacional, Delegado a título personal de la Comisión de Expertos de la UNESCO para la Elaboración del Plan Mundial de Ciencia y Técnica para la década 1980 – 90; miembro de la Comisión Organizadora y relator en "Nuevas Opciones para la Educación Superior en América Latina" (septiembre, 2000), auspiciada por el BID y la Facultad de Educación de la Universidad de Harvard (Estados Unidos) (www.acaedu.edu.ar; www.bds.edu.ar; www.cienciaenlavidriera.com.ar).

de cambios que vivió la UBA. Por tanto, la necesidad urgente de transformar integralmente la educación superior de su tiempo y la idea de que dicha transformación debía sustentarse en una nueva experticia.

Experticia, proviene de la voz inglesa expertis y expertise que significa pericia o habilidad para hacer algo, pero, en su acepción castellanizada, *experticia* expresa la idea del conocimiento propio de un experto, especialmente en el lenguaje escrito[8]. En este sentido, Frondizi y Taquini, se hicieron eco de la renovación de las ciencias y de las nuevas formas de encarar el trabajo científico; de allí que defendieron la concepción según la cual las universidades eran el lugar por excelencia donde debían formarse los intelectuales en la nueva experticia. Al respecto, en sus obras sostuvieron "la investigación científica, imparte método, racionaliza, acostumbra a pensar ordenadamente, habitúa al rigorismo del pensamiento científico y a dilucidar el valor de lo importante respecto de lo superfluo" (TAQUINI, 1971, p. 3), mientras que para Frondizi (1971, p. 253-254)

> solo las universidades estatales contaban con los profesionales de mayor capacidad técnica, la cual les permite plantear los problemas capitales y brindar alternativas de posibles soluciones, despojados de ingredientes políticos, prejuicios o presiones de grupos, y particularmente, la continuidad en la labor les permite a aquellos realizar estos estudios y evitar la improvisación.

Cabe remarcar que ambos intelectuales realizaron formaciones de posgrado en universidades estadounidenses. Por lo tanto. participaron del giro geopolítico que, tras la segunda guerra mundial, posicionó a los Estados Unidos como potencia también en el orden educativo y científico-tecnológico.

En esa dirección, entre 1950 y 1960, aquel país junto a organismos internacionales como el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO, la División de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana, las fundaciones Ford y Rockefeller, entre otros, impulsaron activas campañas en favor de la modernización en la enseñanza, la investigación, las reformas en planes de estudio y creación de organismos profesionales destinados a la formación de especialistas en ciencias sociales, capaces de estudiar los problemas que enfrentaban los países en vías de desarrollo (BLANCO 2010, p. 620).

---

8 El Diccionario de Americanismos constituye un repertorio léxico que pretende recoger todas las palabras propias del español de América. Contiene más de 70.000 voces, lexemas complejos, frases. Locuciones y un total de 120.000 acepciones. Ver Diccionario de Americanismos 2010. Disponible en: htto://lema.rae.es Acceso en: 24/9/2018.

RISIERI FRONDIZI Y ALBERTO TAQUINI (H): PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS PARA TRANSFORMAR LA UNIVERSIDAD ARGENTINA DE MEDIADOS DEL S. XX

Las iniciativas de Frondizi y Taquini (h) para transformar la educación superior argentina de mediados del S. XX deben situarse en el marco de la tensión modernización-radicalización política, institucionalización de las ciencias sociales y confrontación con el informe de Rudolph Atcon[9], *La Universidad latinoamericana. Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina* (1961). Dicho informe consideraba a la reforma universitaria como el mejor camino, el más directo y corto para la reforma social. Pues estas reformas sólo se pueden llevar a cabo en forma concienzuda y planeada, para lograr transformaciones duraderas y efectivas, (…) "ya que la universidad está en relación íntima (…) con la estructura social a la que pertenece, como una fiel imagen microscópica del orden social general, exactamente como el mecanismo genético es un reflejo del cuerpo macroscópico controlado por él" (ATCON, 1961, p. 18).

En sus recomendaciones el asesor de la Unesco expresaba:

> Necesitamos una filosofía de la planeación socioeconómica y de la asistencia técnica basada en el reconocimiento (…) de que hay una sólida interconexión entre las creencias, las instituciones y la producción. (…) Nuestro éxito final depende precisamente de ese enfoque integrado. (…) Sin la creación de un plan de desarrollo total, coordinado y dinámico, este continente irá rápidamente a la descomposición separada y al caos colectivo" (ATCON, 1961, p. 10 - 11).

Frente al enfoque desarrollista y estructural que sostenía Atcon, en América Latina se levantaron discursos, especialmente de agrupaciones estudiantiles y de ensayistas como Arturo Jauretche[10], Juan José Hernández Arregui[11], entre otros, que denunciaban de imperialistas a este tipo de propuestas; y de servir a la colonización cultural y científica por parte de las potencias hegemónicas.

---

9 Nacido en Grecia y nacionalizado norteamericano (1945-1995). Formado como ingeniero civil, en artes y filosofía de las ciencias y lógica simbólica. Asesor de la UNESCO en 1950, 1960 y 1970 fue el encargado de planear la reforma de algunas universidades en Latinoamérica, entre ellas: Concepción en Chile, Tegucigalpa en Honduras, Universidad Federal de Espíritu Santo, Federal de Campinas, entre otras en Brasil. También prestó servicios en Venezuela, Colombia, México y Santo Domingo (Souza, 2015, p.8) .

10 Jauretche, A (2004) *Los Profetas del odio y la yapa*. Bs. As. El Corregidor [1957].

11 Hernández Arregui, J (1973) *Nacionalismo y Liberación*. Bs, As, El Corregidor.

Al igual que Atcon, Frondizi y Taquini realizaron propuestas integrales de transformación de las universidades, es decir, que afectaban a las instituciones universitarias en su conjunto. Pero se distanciaron de aquel, en los aspectos vinculados con la democratización de la educación superior.

En este sentido, los intelectuales argentinos coincidieron en dar a las universidades un perfil más científico y de investigación. Esto es, superar la función de meras expendedoras de títulos habilitantes para el ejercicio de profesiones liberales (médicos, abogados y notarios) y como cuadros dirigentes para el Estado. Función que ni siquiera la Reforma Universitaria de 1918[12] pudo revertir.

Asimismo, las iniciativas de Frondizi y Taquini (h), bregaron por el establecimiento de nuevas carreras vinculadas a las necesidades regionales; carreras de corta duración, con títulos intermedios; así como la renovación de los métodos de enseñanza y la vinculación con la investigación.

Para alcanzar el perfil cientificista, era necesario desterrar las cátedras vitalicias y, en su lugar, propender a la formación de cuerpos docentes que ingresaran por concursos; que contaran con las mejores condiciones institucionales y materiales, para desarrollar la investigación científica, la actualización y especialización de posgrado.

En cuanto a los estudiantes, los autores estudiados consideraban imprescindible favorecer la democratización del ingreso a los estudios superiores, estableciendo articulaciones con el nivel secundario, suprimiendo aranceles o contribuciones, los exámenes eliminatorios y/o cupos de ingreso; y arbitrando estrategias de acompañamiento, entre las que se encontraron la orientación vocacional para la elección de carreras con perfiles cientificista, apoyo académico, durante los primeros años de estudio, y económico mediante un sistema de becas. En conjunto, estas medidas pretendían garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes.

Por el contrario, la propuesta de Atcon contemplaba el arancelamiento, los préstamos honorarios, mecanismos de admisión y selección de los estudiantes, a la vez que desestimaba la participación de estos en el gobierno universitario (ATCON, 1961, p. 113).

La transformación académica, a criterio de Frondizi y Taquini, debía ir acompañada de cambios institucionales-administrativos y edilicios. El primero, durante su Rectorado en la UBA (1957-1962), propendió a la creación de

12 Dicha Reforma se inició en la Universidad Nacional de Córdoba y, desde allí, se difundió a otras universidades argentinas y latinoamericanas. Los estudiantes se levantaron en contra un modelo universitario sostenido en el elitismo, dogmatismo y aislamiento social. Para ampliar ver: Portantiero (1987), Buchbinder (2005).

nuevas facultades, centros e institutos de investigación[13]. Algunos años después, la propuesta de Alberto Taquini (h), retomó esas iniciativas y avanzó hacia la departamentalización y la construcción de ciudades o campus universitarios.

En tanto que el modelo de campus autosuficiente favorecería, en la visión de estos autores, la concentración de los profesores y estudiantes en el cultivo integral de las ciencias, el arte y las humanidades; optimizaría el uso de los recursos económicos y humanos, así como el funcionamiento de estos, sus aportes a la sociedad y a los organismos gubernamentales (TAQUINI, 1972, p. 128).

La vinculación de la universidad con la sociedad y el Estado fue otro aspecto neurálgico en el pensamiento de ambos. Al respecto, Risieri Frondizi (1971, p. 13) interpelaba a la universidad sosteniendo que

> […] en América latina sobrevendrá un cambio radical (…) ¿qué debe hacer la Universidad? ¿ser agente o espectador?" [Y a ello agregaba] "salvo momentos de excepción, la universidad latinoamericana ha servido escasamente a la sociedad que la mantiene. (…) La universidad es estéril porque no ha logrado aún el maridaje de la ciencia y la tecnología con las necesidades del país.

Taquini y sus colaboradores interpretaron el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la información masiva, como indicadores de un cambio de era, "al cual debe ineludiblemente adaptarse (…) la universidad para cumplir eficientemente sus fines esenciales: culturales, éticos, sociales y universales" (TAQUINI, 1972, p. 160).

Risieri Frondizi fundamentó la relación universidad – sociedad desde la vertiente cepalista con énfasis en la consideración de los factores sociales del desarrollo, entre ellos, la educación, la salud física y mental, el conocimiento tecnológico, la tradición científica, la capacidad investigadora e inventora y el sentido de responsabilidad (DEVÉS VALDÉS, 2008, p. 37).

En general, la intelectualidad latinoamericana comenzaba a cuestionarse respecto al papel de las universidades en los procesos de desarrollo. Frente a lo cual, las universidades, debían combatir las (…) "antiguas estructuras económicas, sociales, políticas y culturales de nuestra América. Para que esto sea posible, deben experimentar un cambio interior y profundo. (…) Y aprender a auscultar las necesidades del contorno social y ponerse a su servicio" (FRONDIZI, 1971, p. 11).

---

13 La creación de la Facultad de Farmacia y Bioquímica en 1957, el Instituto de Ciencias Agropecuarias en 1958 y la reorganización de centros e institutos existentes en las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias Económicas, Medicina e Ingeniería de la UBA.

Por su parte, Alberto Taquini (1972, p. 14-15), también compartió la perspectiva desarrollista, aunque enfatizó en la universidad concebida regionalmente y destinada a

> […] recibir los problemas que atañen a los elementos que definen a dicha región y tendrá […] que propender a la solución de dichos problemas. [De modo que] "de la intercomunicación universitaria respecto de los contenidos regionales (…) puede lograrse un conocimiento sintético de sus problemas territoriales o regionales (…) y un enfoque crítico de los problemas generales del país con un resultado integrativo.

Asimismo, las alusiones al pensamiento cepalista, aparecieron en el discurso de Frondizi (1971, p. 41), al plantear la necesidad de planificar las reformas y el crecimiento del sistema universitario; mientras que en Taquini (1972), en la pretensión de crear nuevas universidades en zonas estratégicas del país, concebidas como polos de desarrollo regional para poder superar el sobredimensionamiento de algunas de ellas, especialmente en la UBA, UNLP y UNC.

Además, destacaban el ineludible rol del Estado como movilizador del desarrollo, como planificador de las cuestiones fundamentales que afectaban a la nación, a la vez que, respetando la autonomía de la tarea intelectual debe invertir en ciencia y tecnología (FRONDIZI, 1971, p. 256 y 281) para convertir a las universidades en "factor de aceleración del desarrollo nacional" y "conciencia crítica de la nación empeñadas en la lucha contra el neocolonialismo en todas sus expresiones".

En tanto que la educación, vista desde las posibilidades del desarrollo, debía ser prioridad del Estado, porque a éste le compete "primero establecer y apoyar económica y espiritualmente el sistema educacional, a fin de que éste forme a los hombres capaces, los que posteriormente, en presencia de recursos naturales y económicos, determinarán la transformación socioeconómica" (TAQUINI, 1972, p. 114).

Pese a compartir los supuestos del desarrollismo, a diferencia de los autores argentinos, el proyecto de Rudolph Atcon sugería que las universidades estatales debían transformarse en fundaciones privadas, a los efectos de lograr independencia legal, financiada por donativos anuales del Estado y libre de controles e interferencias de aquel, es decir, libre para buscar complementos financieros (ATCON, 1961, p.113 y 115).

La autonomía de las casas de altos estudios era entendida como neutralidad política, como la capacidad del consejo universitario de plantear una política universitaria genuina, un plan de desarrollo general que contemplaba

la ampliación de contactos y las vinculaciones con la comunidad y los sectores económicos, para consolidar "la posición de la universidad como instrumento de desarrollo útil, consciente y activo" (ATCON, 1961, p.115).

En cambio, para Risieri Frondizi, definía a la autonomía en función de la capacidad crítica y la responsabilidad social, pues la universidad estatal es el lugar por excelencia de formación de quienes tendrán a cargo "el análisis de los hechos, la capacidad de esclarecimiento conceptual, de rigor en el razonamiento y la honestidad en el juicio (...) es lo que conferirá a la opinión universitaria su mayor peso" (FRONDIZI, 1971, p. 270).

Mientras que, para Alberto Taquini (h), la autonomía se circunscribió a los márgenes de libertad permitidos por la dictadura gobernante (1966-1973).

El posicionamiento, frente a la autonomía universitaria, resultó clave para poder distinguir las estrategias desarrolladas por ambos intelectuales, en momentos en que sus proyectos estuvieron en peligro.

De este modo, el exilio o el autoexilio fue el medio a través del cual Risieri Frondizi mantuvo viva la defensa de sus convicciones, en cuanto a la construcción de una universidad moderna, laica, estatal, centrada en la investigación y orientada al desarrollo económico integral de la sociedad.

Asimismo, postuló una universidad democrática, con vigencia del cogobierno, es decir, la participación de docentes, estudiantes y graduados en órganos decisorios; y con acceso libre y gratuito para todos los ciudadanos, independientemente de su procedencia cultural, socioeconómica, geográfica, religiosa y de género. También, defendió la autonomía como capacidad de autogobernarse, con independencia frete a las instituciones de la sociedad civil; por ello, debía apoyarse en la libertad de cátedra para garantizar la formación crítica de los intelectuales y dirigentes que emprenderían el desarrollo del país.

A diferencia del filósofo y antropólogo, Alberto Taquini (h) no conoció el exilio, ni optó por un discurso confrontativo. Pero, junto a su equipo, entre 1968 a 1971, desarrollaron una serie de exposiciones y visitas para sensibilizar a los funcionarios del Estado, respecto a la importancia de su propuesta universitaria.

Más apegado al modelo organizativo norteamericano, cientificista y de planificación, priorizó la idea de crear cinco nuevas universidades al servicio del desarrollo regional; articuladas a las metas de desarrollo nacional establecidas prioritariamente por el Estado, aunque no rechazó de plano la participación de sectores privados y confesionales en educación.

El Plan Taquini fue elaborado en el contexto del gobierno militar que se extendió entre 1966 a 1973, pero de manera independiente por un grupo de investigadores que lo concibieron como una alternativa a la política universitaria de la dictadura. Precisamente, para enfrentar los embates de aquella, los académicos

potenciaron estratégicamente el vínculo con las comisiones pro-universidad que se fundaron en distintas regiones del país y que aspiraban contar con una universidad estatal en su área de influencia.

La participación y hasta la presión de la sociedad civil, representada a través de dichas comisiones, fue clave para que el equipo Taquini lograra colocar su propuesta en la agenda del Estado.

Sin embargo, solo en las fundaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto (1971), en el centro del país, la Universidad Nacional del Comahue (1971), en el sur, y Universidad Nacional de Lomas de Zamora (1972), en el gran Buenos Aires, se concretaron según los lineamientos propuestos originalmente en el texto, *Nuevas Universidades para un nuevo país*, en coincidencia con los lugares donde la acción de las comisiones pro-universidad alcanzó mayor entidad y capacidad de movilización (WAGNER, 2018, p. 162).

Entre 1971-1973, la dictadura en retirada, impulsó la creación de trece nuevas universidades nacionales, apropiándose y desvirtuando los objetivos iniciales del Proyecto de Taquini, subordinándolos a los mandatos de la Doctrina de la Seguridad Nacional; la cual pretendía contener la creciente movilización social y radicalización política, que, en el terreno cultural–universitario, bregaban por la recuperación de la democracia, la autonomía universitaria y la reinstalación del debate acerca del compromiso de las casas de estudios y de sus intelectuales con la sociedad.

ALGUNAS REFLEXIONES

La reconstrucción de las trayectorias académico-intelectuales de los autores considerados en este artículo, en vinculación con el contexto de mediados del siglo veinte, contextualizaron la lectura de sus escritos y permitieron identificar, en ellos, la emergencia de una configuración del intelectual latinoamericano sustentada en una nueva experticia.

A tono con la renovación de las ciencias en general, esta experticia se relacionó con nuevas maneras de encarar el trabajo intelectual. Trabajo que enfatizó en la construcción metódica, sistemática, racional e interdisciplinaria del conocimiento y postuló a las universidades estatales como el lugar, por excelencia, destinado a la formación de las nuevas camadas de intelectuales.

Asimismo, la valorización internacional de las ciencias para el desarrollo autónomo de las naciones y la demanda generalizada de acceso a la educación superior hizo que, tanto Frondizi como Taquini (h), se plantearan en sus escritos y acciones las maneras de dar respuestas a las problemática del desarrollo y la democratización de la educación superior en sociedades masificadas.

De esta manera, y en perspectiva histórica, podemos rescatar continuidades y cambios en las propuestas del filósofo y del médico. El primero, recuperó los principios de la Reforma universitaria argentina de 1918, especialmente los vinculados a la democratización en las formas de gobierno de las casas de altos estudios, esto es el cogobierno, la autonomía y la libertad de cátedra. Pero, pretendió profundizar los planteos del '18 en relación a la vinculación de la universidad con la sociedad e innovar en cuanto a trascender el perfil meramente profesionalista instalado en ellas. Mientras que el segundo retoma el proyecto modernizador iniciado por Frondizi e interrumpido por el golpe de estado de 1966 y duplicó sus expectativas respecto a la expansión del sistema universitario en su conjunto.

Como hombres que vivieron una época intensa, no dudaron en resignificar las consignas de 1918, a la luz del pensamiento desarrollista, el cual los movilizó a plantear la inmediata modernización institucional, académica y edilicia de las universidades como una manera de contribuir al desarrollo del país. Con sentido crítico, Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h) capitalizaron sus aprendizajes e interacción con los centros académicos internacionales, a los fines de plantear un paradigma transformador de la educación superior, pero adaptado a la realidad argentina de los largos sesenta.

Ese paradigma se cimentó en un concepto cualitativamente nuevo de universidad, tanto por el perfil académico-científico proyectado, sino fundamentalmente por la articulación de las instituciones educativas con la cultura y las necesidades del país.

Así, desde la perspectiva de Frondizi, dicha articulación debía incluir al Estado, a los distintos sectores de la sociedad civil y ser asumida críticamente, a los fines de hacer presente las contribuciones de la universidad al desarrollo democrático y socioeconómico de la nación. Por su parte, Taquini, acordando en líneas generales con las iniciativas de Risieri, se propuso darles un alcance federal, a través de su plan de creación de campus universitarios en distintas regiones del país; concebidos como agentes desarrolladores, en lo demográfico, socioeconómico, cultural y tecnológico, como en el desenvolvimiento más equitativo y democratizador de las regiones que integran la nación.

A lo largo del presente artículo, se han podido visibilizar los acercamientos y diferencias, tanto en la trayectoria como en los posicionamientos, que frente a la función de la educación superior sostuvieron Risieri Frondizi y Alberto Taquini (h). Además, ambos esgrimieron duras críticas hacia el modelo de universidad que los precedió y asumieron una actitud pro-activa para la transformación de las

universidades argentinas de mediados del siglo XX. Proyectos de transformación que implicaron modelos sociopolíticos que entraron en disputa con las recetas neoliberales aplicadas en los años de 1990.

REFERÊNCIAS

BAGU, S. El tiempo de la realidad social *In*: BAGU, S. **Tiempo, realidad social y conocimiento.** Propuesta de interpretación. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

BLANCO, A. Ciencias Sociales en el Cono Sur y la génesis de una nueva élite intelectual (1940-1965). *In*: ALTAMIRANO, C. (Director). **Historia de los intelectuales en América Latina**. Los avatares de la "ciudad letrada" en el siglo XX. Buenos Aires: Katz Editores, 2010.

BOURDIEU, P. Para una ciencia de las obras. In: BOURDIEU, P. **Razones prácticas**. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama, 1999.

BUCHBINDER, P. **Historia de las universidades argentinas**. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.

DEVÉS VALDÉS, E. **El pensamiento latinoamericana en el siglo XX**. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950 -1990). Buenos Aires: Biblos, 2008.

DEVOTO, F. y FAUSTO, B. **Argentina y Brasil 1850 – 2000**. Un ensayo de historia comparada. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

DI PASCALE, M. De la historia de las ideas a la nueva historia intelectual: retrospectivas y perspectivas. Un mapeo de la cuestión. **Revista Digital Universum**, nº 26, vol. 1, 2011, Chile. Universidad de Talca, pp 79-92. Disponible en: www.scielo.cl/pdf/universum/v26n1/art_05.pdf Acceso en: 21/04/15

GRACIA, J. y MILLÁN ZAIBERT, E. Risieri Frondizi ante la condición humana. In: BIAGINI, H. (Coord.) **El pensamiento latinoamericano del siglo XX ante la condición humana**. Versión Digital. Disponible: www.ensayistas.org/generales/C-H/argentina/risieri.htm Acceso en: 02/01/2008

INHAN DE SOUZA, G. **Rudolph Atcon**: entre o educacional e o urbanístico na definição de diretrizes para campi universitários no Brasil. Universidade Federal Juiz de Fora. Faculdade de Engenharia. Mestrado em Ambiente Construído, 2015. Disponible en: http://repositorio.ufjf.br:8080/xmlui/handle/ufjf/142 Acceso en: 05/02/2019

POLGOVKY ESCURRA, M. La historia intelectual latinoamericana en la era del giro lingüístico. **Revista Nuevo Mundo**, Nuevos Mundos. Nº Questions du temps présent. Francia, 2010. Disponible en: http://nuevomundo.revues.org/30448 Acceso en: 21/04/2015

PORTANTIERO, J. C. **Estudiantes y política en América Latina**. 1918-1938. El Proceso de la Reforma Universitaria. México, DF: S. XXI, 1987.

TERAN, O. Ideas e intelectuales en la Argentina1880-1980. In: TERAN, O. (Coord.). **Ideas en el siglo**. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

TILLY, C. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Madrid: Alianza, 1991.

WAGNER, D. **La Extensión Universitaria en la encrucijada**: cultura, política y educación. Tesis de Maestría en Educación y Universidad. Universidad Nacional de Río Cuarto. Facultad de Ciencias Humanas, 2008.

WAGNER, D. La UNRC y la ciudad: relevamiento de vínculos en la dinámica temporal-espacial y social. In: CARBONARI, M. y PÉREZ ZAVALA, G.(Comps.). **Latinoamérica en clave histórica y regional**. Río Cuarto: UniRío Editora, 2018.

Daniela Mercedes Wagner
Professora Adjunta da Univeridad Nacional de Río Cuarto (UNRC, Argentina). Doutora em Estudos Sociais da América Latina (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) e Mestre em Educação e Universidade (UNRC, Argentina).
E-mail: dwagner@hum.unrc.edu.ar

Maria Rosa Carbonari
Professora Titular da Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina. Doutora em História (UFF, Brasil) e Mestre em Educação (UFSM, Brasil). E-mail: mcarbonari@hum.unrc.edu.ar

Recebido em 09 setembro de 2019.
Aprovado em 25 abril de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.100922

ARTIGOS

Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras

Education and participation: na investigation of brazilian theoretical perspectives
Educación y participación: uma investigación de las perspectivas teóricas brasileñas

TAUÃ CARVALHO DE ASSIS
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-0484-7893
Rede Municipal de Educação de Jataí - Goiás.
MARIA DA GLÓRIA GOHN
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0001-5791-6114
Universidade Estadual de Campinas.

Resumo: O trabalho tem por objetivo geral identificar e problematizar as perspectivas teóricas brasileiras sobre a participação sociopolítica na educação. Para isso, recorremos ao mapeamento dos artigos publicados sobre a temática em três revistas especializadas em educação: Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação e, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Concluímos que a participação tem sido descrita, nas publicações analisadas, a partir de quatro perspectivas distintas, que alteram desde sua concepção até sua forma de atuação e abrangência.

Palavras-chave: Participação sociopolítica. Educação. Produção teórica brasileira.

Abstract: *The paper aims to problematize the Brazilian theoretical perspectives about socio-political participation. For that, we resorted to articles published on the subject in three specialized journals in education: Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, and Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. We conclude that participation has been described, in the publications analyzed, from four different perspectives that change from its conception to its form of operation and scope.*

Keywords: *Socio-political participation. Education. Brazilian theoretical production.*

Resumen: *El trabajo tiene como objetivo general identificar y problematizar las perspectivas teóricas brasileñas sobre la participación sociopolítica en la educación. Para eso, mapeamos artículos publicados sobre el tema en tres revistas especializadas en educación: Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação e Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Concluimos que la participación ha sido descrita en las publicaciones analizadas, desde cuatro perspectivas diferentes que cambian desde su concepción hasta su forma de actuación y alcance.*

Palabras-clave: *Participación sociopolítica. Educación. Producción teórica brasileña.*

INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos da literatura brasileira, especialmente aqueles dedicados à política educacional, apontam os anos 90 como a década da implementação do ideário neoliberal na formulação e execução das políticas públicas no país (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003).

Paradoxalmente, e inserido no contexto político e econômico das reformas do estado, do encolhimento de suas áreas de atuação, por meio das operações de desestatização de variadas empresas públicas, da institucionalização das parcerias público-privadas, entre outras medidas difundidas pela Escola de Chicago, é que a temática da participação adquire maior relevância e visibilidade no debate político no Brasil.

A luta pelo direito de participar na definição das políticas públicas sempre esteve presente na história brasileira e, tardiamente, foi constituído enquanto direito político da sociedade civil[1]. Findado oficialmente o regime militar em 1985, na tentativa de superação da herança política autoritária e busca de novas alternativas para as relações Estado-Sociedade Civil, a nova Constituição, promulgada em 1988, tratou de reafirmar os direitos civis, políticos e sociais. Nesse espectro, inclui-se o direito à participação social.

No campo da educação, o direito à participação passou a ser expresso, principalmente, na forma dos princípios da gestão democrática e do controle social. Em desdobramento, ao longo do tempo, surgiram instâncias coletivas de formulação e de regulação das políticas e das instituições educacionais que passaram a contar com espaços destinados à participação da sociedade civil: conselhos escolares, conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conselhos municipais de educação, fóruns de educação, conferências de educação, audiências públicas, conselhos de controle social dos fundos educacionais.

Este trabalho pretende identificar e problematizar as perspectivas teóricas brasileiras sobre a participação sociopolítica na educação e, assim, contribuir com o debate sobre a participação da sociedade civil no campo da educação, buscando investigar a existência ou não de um ou mais discurso(s) educacional(is) brasileiro(s) sobre essa relação. Inventariamos e analisamos a produção científica acerca da relação participação-educação editada e publicada por três dos maiores periódicos especializados da área da educação do país, a saber: a Revista Brasileira de Educação (RBE), a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) e a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP).

---

1 Ver Carvalho (2008).

O artigo está dividido em três seções distintas. A primeira, trata das questões metodológicas da pesquisa, ressaltando os parâmetros utilizados, as fontes e nossa motivação de pesquisa. Em seguida, apresentamos os resultados do mapeamento empreendido. Por último, apresentamos as conclusões discutindo com o conteúdo dos artigos em tela.

QUESTÕES METODOLÓGICAS

O objetivo desta seção é o de evidenciar o caminho metodológico adotado no curso de desenvolvimento da pesquisa. Os resultados e as conclusões aqui apresentados se devem aos limites estabelecidos para a investigação. São, assim, frutos destes.

A motivação para esta pesquisa é derivada de uma pesquisa mais ampla que pretende compreender como a relação participação social-educação se estabelece no nível local, no contexto das políticas públicas educacionais. Outro fator motivador foi a atual legislação educacional, que concebe a participação da sociedade civil como fator determinante para a promulgação de algumas das políticas públicas da área. Neste quesito, pode-se notar, em especial relevo, os planos decenais de educação, independentemente de sua esfera administrativa-governamental.

Sobre a participação, adota-se neste artigo a análise e o conceito de Gohn (2018) que diz:

> O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. O resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas sociais que têm sido travadas pela sociedade para ter acesso aos diretos sociais e à cidadania. Neste sentido, a participação é, também, lutas por melhores condições de vida e aos benefícios da civilização [...] a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. O pluralismo é a marca desta concepção de participação na qual, os partidos políticos não são os únicos atores importantes, há que se considerar também os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc. Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como "sujeitos sociais" - não se trata, portanto, de indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma dada classe social. (GOHN, 2018, p. 69-71).

Diferentes tratamentos terminológicos são dados à temática da participação pela literatura especializada. As principais encontradas são: participação social (MILANI, 2008; DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016); participação política (DALLARI, 2013); participação sociopolítica (GOHN, 2011a)[2]. Neste trabalho adotamos, ainda, a expressão participação sociopolítica, nomenclatura adotada por Gohn (2011a), entendendo ser este o melhor termo para o estudo das relações entre a sociedade civil, o estado e a educação, pois privilegia tanto aspectos sociais quanto políticos. Segundo o dicionário Michaelis da língua portuguesa, a expressão "sociopolítico", derivada do francês *sociopolitique*, diz respeito àquilo que é "simultaneamente social e político; que contém elementos ou aspectos que são sociais e políticos"[3].

Consequentemente, importa à participação sociopolítica a análise dos elementos sociais e políticos em um mesmo plano e de forma complementar. Soma-se a isso a abrangência da observação das relações estabelecidas entre a sociedade civil e a sociedade política no tratamento da participação.

Julgamos importante compreender como a relação investigada tem sido problematizada a partir da literatura de revistas científicas da área educacional. Assim, recorremos a processos de levantamento e mapeamento dos artigos identificados por meio da metodologia estado da arte, como concebida por Romanowski e Ens (2006, p. 39)

> Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois procuram identificar os aportes significativos da construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontem alternativas de solução para os problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

Tal metodologia visa a mapear e discutir a produção científica de uma determinada área do conhecimento à luz de categorias estabelecidas, prévias ou posteriores. Além disso, contribui com o campo investigado ao evidenciar as dimensões privilegiadas do debate e também as escassezes ou lacunas temáticas. (ROMANOWSKI; ENS, 2006)

---

2 Durante a década de 90, eram frequentes a utilização dos termos participação popular e participação comunitária. (GOHN, 2019)

3 Disponível em: < https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sociopol%C3%ADtico/ >. Acesso em: 07 abr. 2020.

Este corte metodológico visou, ainda, a apontar as possibilidades de integração das diferentes perspectivas teóricas, aparentemente autônomas; identificar duplicações ou contradições em meio à diversidade de pesquisas encontradas, mapear os referenciais teóricos que os subsidiaram e realizar apontamentos das possíveis sugestões e proposições apresentadas.

Tradicionalmente, as revisões de literatura e as pesquisas de tipo estado da arte recorrem a congressos e reuniões científicas ou a periódicos (MIRANDA; PEREIRA, 1996). Optamos por adotar os periódicos científicos como fontes de consulta por entendermos que, na atualidade, muitas pesquisas já têm se dedicado tanto às produções de pós-graduação quanto às de congressos e eventos científicos.

De acordo com Miranda e Pereira (1996, p. 376), o periódico científico, como veículo de comunicação do conhecimento, tem por finalidade a divulgação dos saberes que se originam das atividades de pesquisa. "O periódico cumpre funções de registro oficial público da informação, mediante a reconstituição de um sistema de editor-avaliador e de um arquivo público - fonte para o saber científico."

De tal forma, elegemos três periódicos especializados em educação: (i) a Revista Brasileira de Educação (RBE), com publicações a partir de 1995, por ser mantida pela maior associação brasileira de pesquisadores educacionais, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); (ii) a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), que tem como mantenedora a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), agremiação que reúne pesquisa educacional especializada em política, administração e gestão da educação; e (iii) a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

Nossa escolha foi motivada pela hipótese de que, nessas revistas, a temática da participação na política educacional apareceria em relevo, visto que representam duas associações de pesquisadores da educação - uma de amplo espectro, contando com um Grupo de Trabalho para o tratamento das políticas educacionais (GT-05), e a outra sendo especializada neste recorte - e, a terceira, por ser o periódico científico do órgão regulador da educação nacional.

Eleitos os periódicos a serem mapeados, utilizamo-nos de seus sítios eletrônicos na base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Scielo Educ@ - Fundação Carlos Chagas. Não limitamos um recorte temporal, *a priori*, mas preferimos adotar a busca em todos os volumes disponíveis eletronicamente

na base de dados[4]. A RBE tinha disponíveis seus volumes a partir do ano 2000[5]. A RBPAE disponibiliza seus números desde 1983, seu primeiro volume, contudo são pesquisáveis pelo mecanismo de busca do site apenas os números a partir dos anos 2000[6]. Já a RBEP tem seus números disponíveis a partir da publicação do ano de 2012[7].

Em seguida, buscamos o termo "participação" nos mecanismos que cada sítio apresenta para pesquisa em seu acervo bibliográfico. Todos os resultados encontrados na busca foram tabulados: 42 ocorrências na RBE, 28 ocorrências na RBPAE e 4 ocorrências na RBEP, somando 74 artigos iniciais.

Logo após, mapeamos os artigos encontrados observando: título; autor(a/es/as); ano de publicação; objeto de pesquisa; concepção de participação; referenciais teóricos de/sobre participação; metodologia anunciada; ênfase de análise.

Aplicamos, por fim, critérios de exclusão para os artigos. Foram quatro: (i) quando tratava de reflexões sobre experiências estrangeiras, porque não representavam uma perspectiva brasileira; (ii) quando se tratava de estudo estrangeiro sobre a experiência brasileira, pelo mesmo motivo; (iii) quando se tratava de problematização regional/continental porque extrapolavam o recorte geográfico; e (iv) quando os escritos eram externos à temática e/ou à forma, como editoriais, resenhas, ou quando o termo "participação" era usado em contexto diferente do pesquisado.

Após a aplicação do critério de exclusão, vinte e sete publicações foram desconsideradas: 16 eram relatos de experiências estrangeiras; 9 eram escritos externos à temática; 1 era reflexão estrangeira sobre a realidade brasileira e 1 era reflexão sobre a América Latina como um todo. Assim, resultamos nos seguintes números: 22 artigos da RBE (47%); 24 artigos da RBPAE (51%); e 1 artigo da RBEP (2%), resultando 47 trabalhos para análise. Poderiam essas publicações indicar a confluência de uma perspectiva teórica educacional brasileira sobre a participação sociopolítica no campo da educação?

---

4 A pesquisa aos sítios eletrônicos foi realizada entre os dias 6 e 10 de janeiro de 2020. Todas os volumes disponíveis nesse período entraram em nossa busca.

5 Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=1413-2478&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 6 jan. 2020.

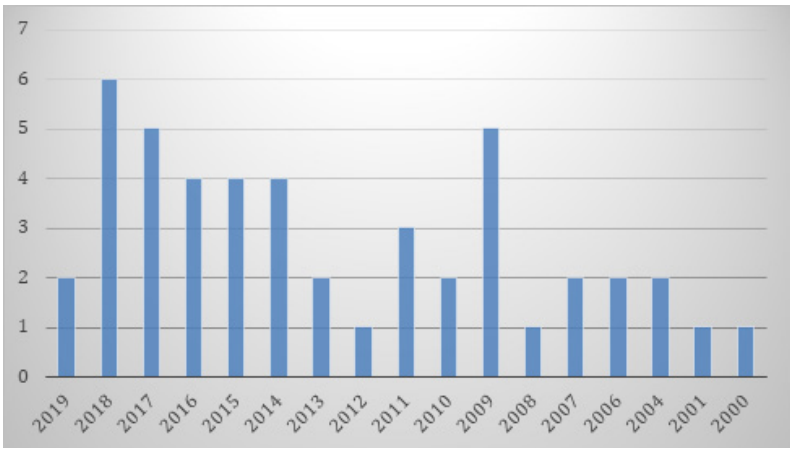
6 Disponível em: < https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/archive>. Acesso em: 10 jan. 2020.

7 Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=2176-6681&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 jan. 2020.

A PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO PELOS PERIÓDICOS

Os 47 artigos encontrados na pesquisa foram publicados nas revistas selecionadas entre os anos 2000 e 2019, sendo que nenhum trabalho sobre a temática foi registrado nos anos 2002 e 2003. Segue abaixo a distribuição temporal das publicações.

Gráfico 1 – Ano de publicação dos artigos



Fonte: Os autores.

É interessante notar que é a partir do ano de 2009 que a temática aparecesse em maior número nas revistas RBE, RBPAE e RBEP, sendo 25 deles publicados a partir de 2014, evidenciando um aumento de interesse na temática da participação na educação.

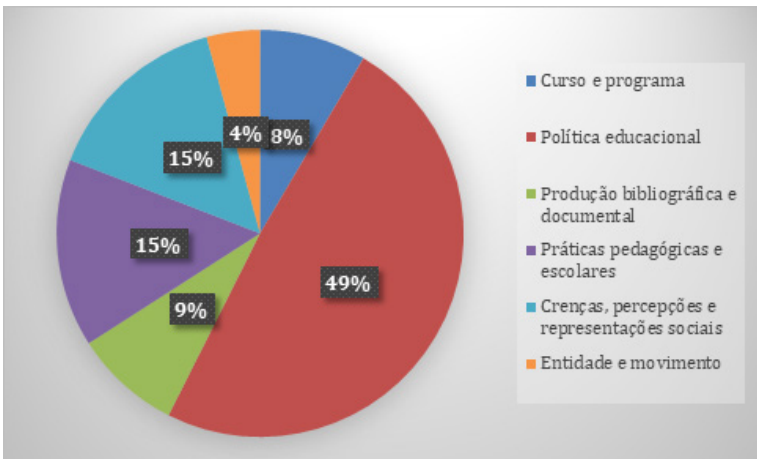
Os anos em que a temática apresentou maior número de artigos publicados foi em 2018 (6 trabalhos), seguido dos anos 2017 e 2009 (5 trabalhos cada). Uma possível lógica histórica explicativa para os números de trabalhos serem maiores nesses anos talvez resida no fato de que, naquele momento, os canais de participação começaram a ser desativados[8]. Ainda que retratem experiências passadas, consideramos que publicá-los em 2017-2018 pode ser considerado como uma forma de resistência dos pesquisadores à ação de esvaziamento.

8 De acordo com Gohn (2019), a partir de 2015 as instâncias colegiadas de decisão no âmbito do Governo Federal começaram a ser paulatinamente esvaziadas e desativadas.

Na maioria dos casos, os trabalhos não guardam relação direta com os movimentos sociais, políticos e educacionais do momento de suas publicações. Uma exceção a ser registrada é o trabalho de Haddad (2009), que reflete sobre a participação da sociedade civil brasileira na 6ª Conferência Internacional de Jovens e Adultos (CONFINTEA VI), realizada em 2009, mesmo ano da publicação.

Em nosso levantamento, registramos também o eixo de análise das produções publicadas. As categorias foram elaboradas *a posteriori*, de acordo com os trabalhos que localizamos. Os artigos foram agrupados em seis eixos distintos: (i) análise de curso ou programa, quando se tratava de analisar a execução/efeitos de um programa governamental ou curso em um contexto específico, por exemplo, em Nascimento (2018), que problematiza o Programa de Governança Local implantado em Porto Alegre, a partir de 2005; (ii) análise de política educacional, quando o trabalho problematizava uma política educacional em um contexto de larga escala, por exemplo, Monte (2000), que escreve sobre os processos de formalização da educação indígena; (iii) análise de produção bibliográfica e documental, como em Brzezinski (2013) que retrata os princípios da Carta de Goiânia/IV CBE; (iv) análise de práticas pedagógicas/escolares, como em Silva (2014), que pesquisou a participação e engajamento de alunos indígenas no processo escolar; (v) análise de crenças, percepções e representações sociais, quando os trabalhos abordavam predominantemente a visão dos sujeitos sobre a temática, como em Pereira (2007), que investigou a percepção de trabalhadores rurais sobre sua participação e vivência em programas educacionais; e (vi) análise histórica de entidade ou movimento, como o trabalho de Pucci (2007) sobre o Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação.

Gráfico 2 – Eixos de análises dos artigos analisados



Fonte: Os autores.

A maioria dos trabalhos, 23 deles, se concentrou na análise de determinada política educacional. Tal dado sugere a preferência de análise pelas proposições e/ou resultados de uma política pública instituída na área da educação. Em seguida, as análises das práticas pedagógicas e escolares e de crenças, percepções e representações sociais contam com sete trabalhos cada. Na análise de produção bibliográfica e documental, somaram-se quatro trabalhos. Quatro trabalhos se inserem nas análises de cursos e programas e dois na análise de entidade e movimento.

As referências teóricas utilizados para debater a temática da participação nos artigos também foram objeto de inventário. Nos preocupamos em entender a utilização dos referenciais da participação porque entendemos que essa percepção nos ajudaria a compreender as concepções dadas ao termo participação na produção do conhecimento brasileiro.

Do universo de artigos alvos de análise deste estudo, foram feitas 78 referências a autores que debatem a participação de modo amplo, não somente no campo da educação.

Quadro 1 - Referências mais utilizadas nos artigos

Referenciais	Número de referências registradas	Anos dos trabalhos referenciados
Maria da Glória Marcondes Gohn	13	1989 2001 2006 2008 2009a 2009b 2009c 2010a 2010b 2011
Evelina Dagnino	3	1994 2004 2006 (em parceria com Oliveira e Panfichi)
Licínio Lima	3	1998 2000 2003
Pedro Demo	3	1985 1988 2009

Quadro 1 - Referências mais utilizadas nos artigos

Referenciais	Número de referências registradas	Anos dos trabalhos referenciados
Vitor Henrique Paro	3	1997 2002 2011
Carlos Roberto Jamil Cury	2	1997 1998
Jacques Rancière	2	1995 1996
Juan Enrique Díaz Bordenave	2	1985 1994
Luiz Fernandes Dourado	2	2000 2006

Fonte: Os autores.

O levantamento de referências nos permitiu identificar os estudiosos que têm fomentado os debates acerca da participação na educação. Como evidenciado no quadro acima, o conjunto da obra de Gohn tem sido referencial central nos artigos analisados para se problematizar essa relação. Acreditamos que a explicação para isso pode ser encontrada no volume da obra da estudiosa e em sua reflexão contínua, ao longo dos anos, acerca da participação no Brasil.

Em seguida, aparecem com 3 referências cada: Dagnino, Lima, Demo e Paro, autores que também contam com estudos sobre a participação. Uma diferenciação que se pode fazer entre estes autores é a de que Dagnino e Demo têm problematizado em seus escritos a participação de uma forma mais ampla e de caráter societário, enquanto Lima se preocupa em pensar a estrutura da escola e Paro tem como eixo de reflexão a gestão democrática.

Com duas citações, temos Cury, Rancière e Bordenave, que proporcionam um debate já clássico acerca da temática e, Dourado, em anos mais recentes, de forma articulada com as discussões acerca dos Planos Nacionais de Educação.

Outros 46 autores aparecem referenciados apenas uma vez. Essa amostra é composta de autores das mais diversas correntes teóricas e expressões metodológicas. Importante registrar nesse contexto a presença de Alain Touraine e de Thomas Humphrey Marshall. Também é o caso de Carole Pateman, autora considerada clássica nas ciências sociais e nas discussões sobre participação e que aparece em apenas um dos artigos.

Assim como as presenças, fez-se notar também a ausências de referencial teórico em parte das produções. Nas discussões de 21 dos artigos, não registramos nenhum referencial e/ou obra de aporte teórico sobre a temática da participação e nenhuma conceituação do termo.[9]

Uma outra categoria de nossa análise da produção bibliográfica foi a concepção de participação que o artigo apresentava em seu bojo. Pretendemos, com essa categoria, inventariar e entender como os pesquisadores(as) brasileiros da temática participação-educação têm compreendido o termo participação. Assim, essa foi uma categorização também *a posteriori*. Identificamos quatro perspectivas distintas: participação como envolvimento/engajamento em alguma atividade; participação como integração; participação como tomar parte nas decisões e ações escolares; e participação como tomar parte nas decisões e ações governamentais.

Julgamos ser pertinente esclarecer os significados encontrados em cada perspectiva de participação aqui anunciada por meio de recortes dos textos analisados, como forma de exemplificação. A primeira perspectiva, participação como envolvimento/engajamento em alguma atividade, foi encontrada em 9 artigos. Um exemplo é o trecho retirado do texto de Carvalho (2004, p. 96):

> A questão de política educacional é se é viável incentivar a participação dos pais (cujos filhos vão mal na escola) via dever de casa, precisamente daqueles que não participam por falta de capital econômico (tempo livre, dinheiro para pagar aulas de reforço) e cultural (cultura acadêmica e conhecimento atualizado dos conteúdos curriculares).

O termo participação é utilizado para envolvimento ou engajamento em uma determinada atividade, neste caso, na tarefa de casa dos alunos de uma escola pública. Assim, não se vislumbra um horizonte para o exercício de uma participação que se queira social e política, mas apenas de envolvimento em uma situação/atividade muito específica e de alcance limitado.

A segunda perspectiva, a da participação como integração, também pode ser definida como o movimento de compor uma determinada população específica, como em (FERREIRA, 2018, p. 418-9):

---

9 Embora esse seja um resultado colateral, não explícito em nosso objetivo geral, acreditamos ser relevante propor a discussão acerca da falta de referencial teórico e/ou conceituação do termo participação, categoria alvo desta pesquisa. Nesses casos, onde não foi identificado referencial e/ou conceito, o termo é empregado em caráter difuso e sem especificidade.

> *Incentivo à participação*: organizar campanhas que incentivem a organização e a participação das mulheres trabalhadoras em educação; promover a participação da mulher em movimentos feministas e coletivos; lutar pela representação das mulheres em entidades sócio-políticas; incentivar a participação nas atividades da secretaria; promover atividades e ações políticas que visem inserir a mulher no mundo da política e do trabalho.

De tal forma, o termo participação veicula a ideia de uma possibilidade futura de integração a algum grupo, como um sindicato ou um setor de gênero do sindicato, um partido político ou outra organização. Identificamos nesta concepção uma fragilidade: a participação não é um "verbo", um curso da ação, mas uma vontade futura de integração. Não se preocupa com a atuação dos sujeitos em si, mas na sua integração a "entes já participativos".

O excerto a seguir, retirado de Nardi (2015) é ilustrativo da perspectiva de participação como tomar parte nas decisões e ações escolares.

> Essa constatação [a existência de espaços de participação] é relevante na medida em que a formulação e a implementação de ações voltadas à promoção da participação da comunidade escolar, com vistas à democratização da gestão, não constituem um eixo específico da pesquisa, embora se tenha depositado certa expectativa de que iniciativas dessa ordem constassem dos eixos que integram a dimensão "gestão escolar". (p. 659)

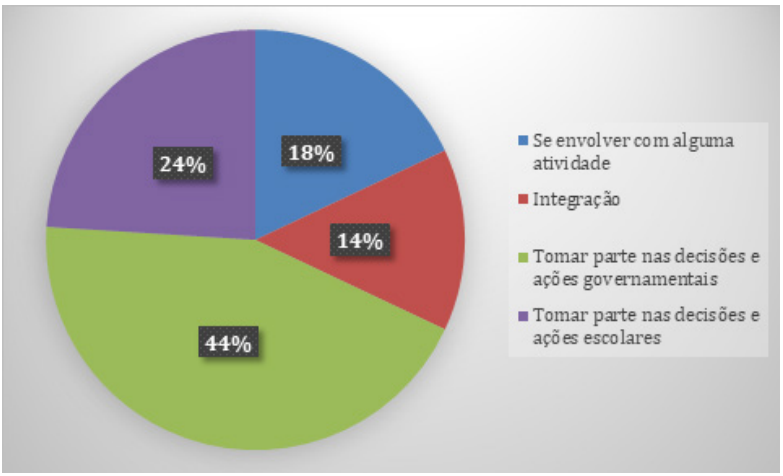
São os espaços participativos intraescolares que possibilitam à comunidade influir nas decisões e ações que se desenrolam no espaço escolar. A existência normativa e real das instâncias de participação na escola é que possibilitam à comunidade tomar parte das decisões e ações de forma a instituir a gestão democrática. São exemplos apresentados pelo autor: os conselhos de classe, as Associações de Pais e Professores e as assembleias. Essa perspectiva, apesar de admitir a participação social e política da comunidade escolar, exclui o espectro da ampla participação da sociedade civil em prol do corpo social que se vincula a uma determinada instituição escolar. Outro aspecto a se considerar é que, na literatura e na legislação pós-88, as iniciativas de participação escolar, por vezes, figuram como medidas de gestão democrática e de controle social da escola e de sua qualidade, não sendo ligadas diretamente ao poder de *design* das políticas educacionais.

A última perspectiva teórica, participação como tomar parte nas decisões e ações governamentais, se refere à possibilidade normativa ou real da sociedade civil como um todo de participar do processo decisório em educação, de modo mais amplo do que apenas em uma instituição específica, mas na definição do conteúdo e da forma da política educacional, como registrou Dourado (2009, p. 374):

> Considerando as condições objetivas da população, neste país historicamente demarcado por forte desigualdade social (revelada por indicadores sociais preocupantes) e que carece de amplas políticas públicas – incluindo a garantia de otimização das políticas de acesso, permanência e gestão, com qualidade social, na educação básica e superior –, destacou-se a importância de participação política da sociedade brasileira na formulação e implementação das políticas e programas, bem como na melhoria da educação em diferentes níveis e modalidades.

Esta perspectiva, que é a que soma maior número de artigos segundo os parâmetros adotados nesta pesquisa, vislumbra, por um lado, uma participação ampla para todos da sociedade civil e não apenas para os diretamente ligados ao funcionamento diário de uma escola e, por outro lado, uma participação que influa no desenho das políticas educacionais.

Gráfico 3 – Perspectivas teóricas de participação na educação



Fonte: Os autores.

O gráfico acima representa imageticamente as quatro perspectivas distintas encontradas nos trabalhos analisados nesta pesquisa. Juntas, as perspectivas anunciadas somam 50 menções, isso porque três artigos retratam a participação em mais de uma perspectiva, são eles: Oliveira (2013), Cavalcanti (2016) e De Souza (2010).

Os dados acima indicam que os pesquisadores brasileiros têm entendido, na maioria dos trabalhos analisados, que a participação na educação está relacionada com a possibilidade de tomar parte nas decisões e ações governamentais e escolares. As duas perspectivas compartilham a ideia matriz de abertura e democratização da educação, seja nas políticas educacionais ou nas organizações escolares. Em

outras palavras, entendem a participação da sociedade civil/comunidade escolar como princípio fundamental nas definições das políticas públicas educacionais e/ou das gestões públicas educacionais.

Neste sentido, tomar parte vai além da ideia de integração e de composição de determinada população. As perspectivas de tomar parte nas decisões e ações governamentais e escolares já pressupõem estar integrado e admite ainda a intervenção no processo decisório com voz e/ou voto.

UM BALANÇO DA PRODUÇÃO BRASILEIRA

Em linhas gerais, este estudo refutou nossa hipótese inicial. Pensávamos que as três revistas selecionadas concentrariam grande número de produções sobre a temática da participação na educação. Não foi o que encontramos. Em todo o período pesquisado, 74 trabalhos contavam com a inserção do termo e apenas 24 eram artigos e tratavam especificamente do contexto brasileiro.

Decorrente disso, pressupomos que as revistas em que a temática investigada apareceria em maior relevo seriam da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, por se tratar de uma publicação de autarquia vinculada ao Ministério da Educação, ou seja, a órgãos governamentais; e na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, publicada pela ANPAE, entidade dedicada aos estudos e pesquisas em política, administração e gestão da educação. Todavia, foi na Revista Brasileira de Educação, da ANPED, que encontramos o maior número de artigos sobre o assunto.

Os dados obtidos neste estudo nos permitem afirmar que o termo participação foi instrumentalizado na literatura analisada, de forma polissêmica e diversa. Em grande parte dos casos, o termo foi utilizado e debatido sem qualquer referenciação teórica ou explicitação do conceito. Foi o que aconteceu em 21 dos artigos. Nestes casos, o termo ganhou conotações de sentido pessoal dos autores em detrimento de seu significado social e teórico.

Apesar disso, pudemos categorizar quatro perspectivas teóricas utilizadas de forma recorrente pela literatura brasileira analisada aqui: (i) participação como integração; (ii) participação como envolvimento/engajamento em alguma atividade; (iii) participação como tomar parte nas decisões e ações escolares; e (iv) participação como tomar parte nas decisões e ações governamentais.

Apesar de possuírem nomenclaturas bastante próximas, entendemos que as duas últimas perspectivas possuem significados bem diferentes e longínquos, apesar de ambas estarem circunscritas em "tomar parte nas decisões e ações". É o contexto da atuação participativa que as difere.

Embora a perspectiva tomar parte nas decisões e ações escolares proponha a participação, ela é apresentada de forma restrita e, de certa forma, utilitária. Participar das ações da instituição escolar não está aberto a todos os cidadãos, mas apenas àqueles pertencentes àquela comunidade escolar: familiares dos alunos e servidores da escola. Assim, a participação contemplada aqui é cumulativa das duas perspectivas anteriores, porque envolve tanto o exercício de integrar-se a algo, a escola, quanto se envolver em alguma atividade, a gestão da instituição. De outra forma, a participação assim descrita também é restrita em seu âmbito de atuação, pois se fundamenta e se encerra no contexto imediato. Em geral, nas normatizações legais e na literatura observada, essas experiências em instituições educacionais têm sido definidas a partir dos termos "gestão democrática" e "controle social" e, não pelo termo "participação".

Por outro lado, a perspectiva entendida como "tomar parte nas decisões e ações governamentais" é abrangente em seu âmbito de atuação, pois ao participar do processo decisório de uma política pública educacional, ainda que de nível municipal, afasta-se dos casos específicos para se pensar a coisa pública enquanto direito de todos e influindo no contexto mediato. Uma outra diferença é que as decisões são pensadas com teor mais político do que administrativo. Isso não quer dizer que os gestores estejam impedidos de utilizarem o processo participativo apenas como mecanismo legitimador de suas ações ou de forma funcional, mas, pelo contrário, este é um risco apresentado pela literatura e pelos artigos analisados.

Da análise dos textos dos artigos depreende-se também amplos sentidos e características atribuídas ao processo participativo, especialmente na educação. No tratamento da temática, duas abordagens distintas do tema foram identificadas, as quais denominamos locais e globais. Por locais entendemos o conjunto dos trabalhos que problematizam a questão da participação de modo circunscrito geograficamente a uma escola, a um município, a um estado ou a uma instância determinada, uma associação, um conselho, um programa governamental. De fato, a ampla maioria dos trabalhos, 44 deles, ou 93,62% da amostra, apresentam esta abordagem: problematizam a participação apenas em um determinado local ou instância.

Existem também os trabalhos com uma abordagem mais ampla da questão que, mesmo partindo da reflexão de uma experiência particular, ampliam o debate e se utilizam de aportes teóricos da participação para pensar aquela experiência para além de seu contexto específico de pesquisa ou as contribuições dela, para a produção do conhecimento sobre a participação. Esses somaram apenas três trabalhos, ou 6,38%, de nossa amostra. Foram eles: Costa (2001), Gohn (2011b) e Haddad (2009).

Outro foco relevante encontrado foram as definições do advento da participação no Brasil. Alguns artigos seguem o viés da formalização da participação. Em outras palavras, sugerem que ela existe porque foi sancionada legalmente pelo estado e que hoje se traduz em mera formalidade decretada pelas reformas de Bretton Woods e organismos internacionais ou em práticas de descentralização do estado. Outros encaram que a participação, ainda que hoje esteja prevista de forma legal, é uma conquista de direitos políticos, fruto de lutas e movimentos por parte da sociedade civil.

Apesar do acumulado histórico, com períodos de alternância de experiências democráticas e autoritárias, alguns estudos chamam atenção para os fatos das experiências participativas terem histórias curtas e sofrerem de descontinuidades políticas e administrativas (PEREIRA, 2004) e da existência de dificuldades na replicação das experiências democráticas (MONTE, 2000). Neste mesmo sentido, Flach e Sakata (2016) afirmam que, embora o processo participativo já esteja dado e pareça algo de simples execução, sua efetivação no campo das políticas públicas tem se mostrado desafiador e bastante complexo.

A participação tem sido registrada como tendo duas características centrais: ser processual e ser pedagógica. Corroborando com a literatura da área, estudos apontam que o direito à participação se materializa no processo, entendendo que ela não se encerra em um resultado ou em um produto, mas que se desenvolve no decorrer dos processos participativos. O caráter educativo da participação tanto pode ocorrer "para o mal ou para o bem", pois pode propiciar o advento da governamentalidade ou propiciar o exercício político como forma de aprendizagem que se realiza na prática. (NASCIMENTO, 2018; SILVA, 2014)

Sobre a natureza dos atores, duas observações são importantes a partir dos artigos estudados. A negação da presença e da representatividade de certas populações no processo decisório das políticas educacionais, particularmente dos estudantes (FERREIRA et. al., 2014); dos deficientes (OLIVEIRA, 2013); dos indígenas (MONTE, 2000); e dos trabalhadores rurais (PEREIRA, 2007). E a importância dos movimentos sociais para a conquista dos direitos políticos, em especial, do direito à participação, propiciados por meio de dinâmicas próprias de negociação e de conflito que forçam novas pautas, marcos legais e práticas sociais. (MONTE, 2000; HADDAD, 2009; GOHN, 2011b)

Acerca da efetividade da participação, os estudos têm demonstrado que a simples consulta não garante a participação consciente dos sujeitos (FLACH; SAKATA, 2016); que as condições objetivas e materiais e a especificidade do grupo social podem inibir a participação e conduzir a uma lógica de naturalização de outros interesses (NEPOMUCENO; ARAUJO; 2019); a existência de movimentos contraditórios de ampliação e de restrição à participação (SILVA;

DUARTE, 2017); que a efetivação da participação está marcada pelas vinculações políticas e culturais dos sujeitos[10]; e a existência de diferentes graus de participação que podem ir da simples consulta até ao direito de voz e voto no processo decisório. Haddad (2009) nos lembra ainda que as formas de participação têm variado no Brasil, de acordo com a conformação política dos governos estabelecidos.

O objetivo central deste trabalho foi o de identificar e analisar as perspectivas teóricas brasileiras sobre participação na educação expressas em artigos publicados nas revistas RBE, RBPAE e RBEP. Encontramos quatro perspectivas distintas de conceber a participação na educação. Em linhas gerais, apenas uma delas se apresenta de forma crítica, a saber, "participação como tomar parte nas decisões e ações governamentais"; outras duas, "participação como integração" e "participação como envolvimento/engajamento em alguma atividade", se apresentam de forma acrítica; e uma delas, "participação como tomar parte nas decisões e ações escolares", pode se apresentar de forma crítica, quando propõe, por exemplo, a tomada de decisão compartilhada com as famílias, ou acrítica, quando entende que a família participa quando se envolve apenas com a atividade para cada um de seu(s) filho(s).

Nos artigos analisados ficou evidente que, ainda que a legislação garanta o direito à participação, ela tem sido negada aos cidadãos brasileiros no planejamento educacional ou, por vezes, desconsiderada. Nota-se a ausência de estudos que investiguem a participação sociopolítica na consecução dos planos decenais de educação nacionais, estaduais e municipais, tendo em vista que essa política se instaura enquanto obrigação legal a partir do ano de 2014[11].

Existe grande número de artigos que não apresentam articulação e referencial teórico com autores sobre a participação, casos que aconteceram em maior número na perspectiva participação como integração. Em outras vezes, os referenciais apontados eram autores da gestão escolar e/ou democrática. Em decorrência disso, os estudos têm, em sua grande maioria, analisado a participação apenas em contextos específicos de pesquisa e não em sua teoria e no âmbito da política educacional, evidenciando a diferença entre *ser* parte e *ter* parte.

---

10 Essa relação também já foi descrita por Gohn (2010).

11 A política de planos subnacionais decenais de educação foi instaurada, de forma obrigatória, pela lei 13.005, de 24 de junho de 2014 em seu artigo oitavo. Tal indução já aparecia na lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, mas sem definição de data de execução.

REFERÊNCIAS

BRZEZINSKI, Iria. Princípios da Carta de Goiânia/IVCBE na Constituição Federal "cidadã" (CF/1988): participação da sociedade civil nas políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 29, n. 2, nov. 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Maria Eulina Pessoa de. Escola como extensão da família ou família como extensão da escola? O dever de casa e as relações família-escola. **Rev. Bras. Educ.**, [s.l.], n. 25, p. 94-104, abr. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a08.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da educação básica?. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 487 - 507, ago. 2016.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 41-51, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n18/n18a05. Acesso em: 07 abr. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos; 104)

DE SOUZA, Donaldo Bello de. Anais dos eventos da Anped e da Anpae (2000-2008) e o estado da temática gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 441-459, 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19792/11530. Acesso em: 07 abr. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 25, n. 2, mai./ago. 2009. ISSN 2447-4193.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. : breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s.l.], v. 32, n. 2, p. 449-461, 21 ago. 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198/38375. Acesso em: 07 abr. 2020.

FERREIRA, Izabel do Rocio Costa; MOYSÉS, Samuel Jorge; FRANÇA, Beatriz Helena Sottile; CARVALHO, Max Luiz de; MOYSÉS, Simone Tetu. Percepções de gestores locais sobre a intersetorialidade no Programa Saúde na Escola. **Revi. Bras. Educ.**, [S.l.], v. 19, n. 56, p. 61-76, mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a04.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

FERREIRA, Márcia Ondina Vieira et al. Abordagem das desigualdades de gênero e diversidade sexual em sindicatos de trabalhadoras/es em educação: o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 99, n. 252, p. 404-428, ago. 2018.

FLACH, Simone de Fátima; SAKATA, Kelly Letícia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 549 - 569, ago. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e o educador social**. Atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011a. (Coleção questões de nossa época; v. 32)

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011b. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro. In: FREY, Klaus; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. Experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftug/ Oficina Municipal/UFABC, p. 69-90. 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

HADDAD, Sérgio. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 14, n. 41, p. 355-369, ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a13.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Docência em Formação)

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP – Revista da Administração Pública**, 42 (3), mai.-jun./2008, p. 551-579. Rio de Janeiro: FGV.

MIRANDA, Dely Bezerra de; PEREIRA, Maria de Nazaré Freitas. O periódico científico como veículo de comunicação: uma revisão de literatura. **Ciência da Informação**, [S.l.], v. 25, n. 3, dec. 1996.

MONTE, Nietta Lindenberg. E agora, cara pálida? Educação e povos indígenas, 500 anos depois. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 118-133, dez. 2000.

NARDI, Elton Luiz. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 649 - 666, set./dez. 2015.

NASCIMENTO, CLARICE ANTUNES DO. Do governo dos homens... e das almas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, e230014, 2018.

NEPOMUCENO, Aline Lima de Oliveira; ARAUJO, Maria Inêz Oliveira. Política pública e educação ambiental: aspectos conceituais e ideológicos de participação, democracia e cidadania em Sergipe. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 941, dez. 2019.

OLIVEIRA, Cristina Borges de. Jovens deficientes na universidade: experiências de acessibilidade?. : experiências de acessibilidade?. **Rev. Bras. Educ.**, [s.l.], v. 18, n. 55, p. 961-984, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n55/09.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

PEREIRA, Sônia. A contribuição do homem simples na construção da esfera pública: os trabalhadores rurais de Baturité - Ceará. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 29-43, ago. 2004.

PEREIRA, Sônia. Espaços de participação e escolarização de trabalhadores rurais: construção ou destituição do direito à educação no campo?. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 359-371, ago. 2007.

PUCCI, Bruno. Fórum dos Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação: apontamentos históricos. : apontamentos históricos. **Rev. Bras. Educ.**, [s.l.], v. 12, n. 36, p. 424-442, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n36/a04v1236.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação. **Diálogo Educ.**, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. Curitiba, 2006.

SILVA, Luiz Fernando da; DUARTE, Adriana. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 751 - 769, dez. 2017.

SILVA, Rogério Correia da. Participação e aprendizagem na educação da criança indígena. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 58, p. 655-670, set. 2014.

APÊNDICE

Referências mais utilizadas nos artigos analisados

As referências apresentadas a seguir foram reunidas neste espaço com o objetivo de explicitar mais claramente as obras citadas no Quadro 1 - Referências mais utilizadas nos artigos. Alguns títulos aparecem mais de uma vez, por terem sido reeditados e/ou reimpressos em outros anos. Contudo, preferimos preservar a relação obra/ano, preservando a representatividade das obras. Ressalva-se que a quantificação das referências foi pautada pelo número de vezes que um(a) determinado(a) autor(a) era citado (a) e, não pelo ano das publicações.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).

CURY, Carlos R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática: In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

CURY, Carlos R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n 104, p. 162-180, jun. 1998.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: ___. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1985.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

DOURADO, Luiz F. Escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, s/nº, p. 65-89, 1989.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, 84)

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009a.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2009c.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Educação não formal e o educador social**. São Paulo: Cortez, 2010a.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010b.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

LIMA, Licínio. **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar**. Um estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia, 1998.

LIMA, Licínio. **Organização Escolar e a Democracia Radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

RANCIÈRE, Jacques. **Políticas da escrita**. São Paulo: Ed. 34, 1995.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

Tauã Carvalho de Assis
Mestre em educação (UFG). Doutorando em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Professor da Rede Municipal de Educação de Jataí-Goiás. E-mail: tauacarvalho@hotmail.com

Maria da Glória Gohn
Doutora em Ciência Política. Professora titular aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Orientadora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas.
E-mail: mgohn@uol.com.br

Recebido em 08 março de 2020
Aprovado em 13 de abril de 2020

DOI 10.21573/vol36n12020.99946

Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil

Trends of precariousness in private higher education in Brazil
Tendencias de precariedad en la educación superior privada en Brasil

CARLOS EDUARDO BIELSCHOWSKY
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0001-6157-4663
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo: O trabalho analisa, com base nos microdados do INEP, as consequências da concentração de matrículas no ensino superior em 10 grandes grupos privados, responsáveis por 48,1% das matrículas em 2018. Mostra que tal concentração prejudica a qualidade do ensino, com 49,1% dos alunos desses grupos em cursos cujo último conceito Enade era na faixa 1 ou 2, contra 36,9% para os alunos das outras 2.000 IES privadas e 15,8% dos alunos das IES públicas. Mostra também que leva a maior evasão: 44,0% dos alunos daqueles grupos são desligados de seus cursos nos primeiros dois anos, comparado com 27,1% das outras IES privadas e 22,5% das públicas.

Palavras-chave: Ensino superior. Qualidade. Evasão. Oligopólio.

Abstract: *The work analyzes the consequences of the concentration of enrollments in higher education in ten large private groups, with 48.1% of enrollments in this sector in 2018. It shows that the concentration of enrollments has a negative impact in the quality of education, with 49.1% of students in these large groups in courses whose last Enade concept (2016-2018) was insufficient, in the range 1 or 2, against 36.9% for students from all the other 2,000 private HEIs and 15.8% of students from public HEIs. It also shows that this movement leads to greater dropout, with 44.0% of students from the 10 large private groups disconnected from their courses in the first two years of the course, compared with 27.1% of other private HEIs and 22.5% of public HEIs.*

Keywords: *Higher education. Quality. Dropout. Oligopoly.*

Resumen: *El trabajo analiza las consecuencias de la concentración de las matrículas en la educación superior en diez grandes grupos privados, con el 48.1% de las matrículas en este sector en 2018. Muestra que la concentración de las matrículas perjudica la calidad de la educación, con el 49.1% de los estudiantes en estos grandes grupos en cursos cuyo último concepto Enade (2016-2018) fue insuficiente, en el rango 1 o 2, contra el 36.9% para los estudiantes de las otras 2,000 IES privadas y el 15.8% de los estudiantes de IES públicas. También muestra que este movimiento conduce a una mayor deserción, con el 44.0% de los estudiantes de los 10 grandes grupos privados desconectados de sus cursos en los primeros dos años del curso en comparación con el 27.1% de otras IES privadas y el 22.5% de las IES públicas.*

Palabras-clave: *Educación superio. Calidad. Deserción; Oligopolio.*

INTRODUÇÃO

O ensino superior no Brasil cresceu 256% em duas décadas, passando de 2,37 milhões de matrículas em 1999 para 8,45 milhões em 2018. Entre 1999 e 2006, o subsistema privado cresceu algo mais rapidamente que o público, passando de 65% das matrículas totais a 75%; a partir de 2006, os dois subsistemas, o público e o privado, cresceram proporcionalmente, mantendo o sistema com um quarto público e três quartos privado.

No conjunto da Educação Superior, cresceu mais rapidamente o segmento de Educação a Distância (EaD), passando de 14,6% das matrículas em 2010 para 23,3% em 2018. Em particular, no setor privado, a EaD, em 2018, alcançou 29,6% do total de matrículas e 45,7% do total de novos ingressos.

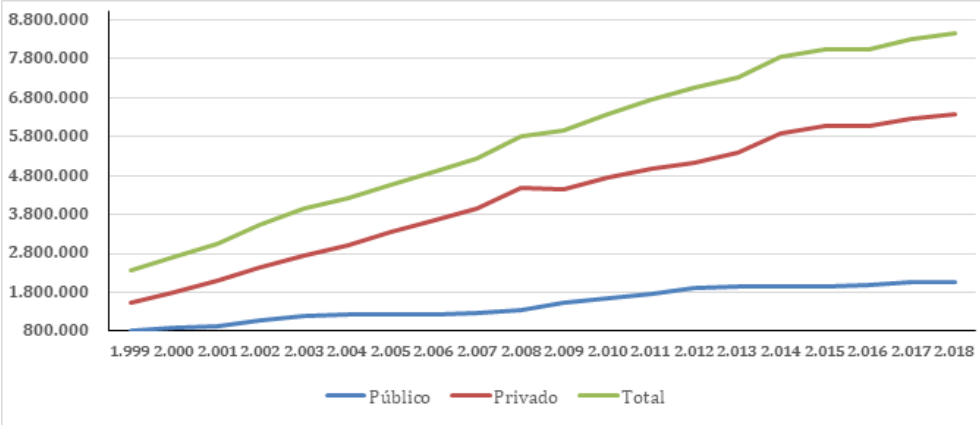
A expansão da educação superior no Brasil contém muitos méritos, mas seus problemas não são pequenos; são especialmente grandes no que se refere ao subsistema privado. O presente estudo volta-se ao comportamento desse subsistema, dá indicações de que uma forma especial de oligopólio foi implantada, pela alta concentração do "mercado" em uns poucos grupos empresariais: em 2018, dez grupos empresariais privados eram responsáveis por cerca de 50% das matrículas e captaram cerca de 60% dos novos ingressos do setor privado. Isso parece estar lhes dando poder de imprimir um comportamento de obtenção de alta lucratividade e, de maneira geral, baixa qualidade de ensino. Se os dados sobre desempenho ainda não estão suficientemente apurados, há indícios claros de sérios problemas na oferta, o que indica baixa avaliação dos alunos no Enade, altas taxas de evasão e alta relação aluno/professor, entre outros elementos.

Este artigo está dividido em quatro partes, além da introdução. Na seção 2 trazemos dados sobre a evolução da educação superior, fazendo algumas comparações internacionais e analisando mudanças no perfil de oferta das Instituições de Ensinos Superior (IES) privadas nos últimos sete anos. Na seção 3 apresentamos resultados básicos no que se refere a: qualidade de ensino a partir dos resultados dos alunos no Enade, índices de evasão, custo aluno/ano e relação aluno/professor, utilizando microdados do Enade do período de 2015 a 2018 e microdados do Censo da Educação Superior entre 2010 e 2018.

Uma vez que esse movimento das IES privadas está fortemente relacionado ao crescimento da Educação a Distância, e que parte dessa oferta tem indícios de baixa qualidade (BIELSCHOWSKY, 2018), apresentamos na seção 4 um rápido histórico da regulação e supervisão da EaD no Brasil desde 2000. Na quinta seção fazemos um prognóstico da educação superior privada no país, pautado nos resultados obtidos nas seções anteriores, e apresentamos as conclusões deste trabalho.

O Gráfico 1 mostra a evolução das matrículas do setor público e privado desde 1999 (INEP, s/d).

Gráfico 1 - Evolução das matrículas no ensino superior no Brasil desde 1999



Fonte: Microdados do INEP

Esse crescimento permitiu ao país sair de entre os piores índices de inclusão da população no ensino superior do mundo, inclusive quando comparado com os demais países da América Latina, para uma posição mais adequada, ainda inferior aos países mais desenvolvidos, conforme demonstramos na Tabela 1. Essa tabela mostra a evolução da taxa bruta de matrículas no ensino superior em diferentes países entre 2000 a 2017; a taxa bruta de matrículas no ensino superior é o número de alunos matriculados no ensino superior (independentemente da idade) dividido pelo número de jovens entre 18 e 23 anos.

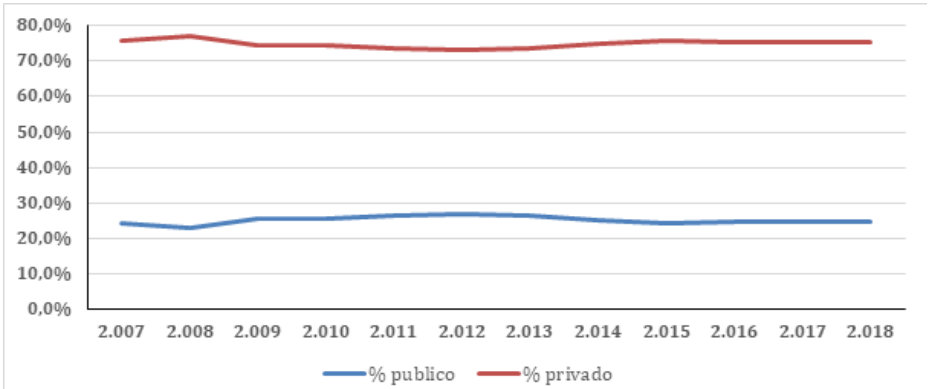
Tabela 1 - Evolução da taxa bruta de matrículas no ensino superior

Brasil	2005	2008	2011	2014	2017
	26,0	**35,6**	**43,5**	**49,9**	**51,3**
América Latina e Caribe	31,1	39,2	43,8	47,7	51,8
Argentina	64,0	68,1	76,3	81,0	90,0
Colômbia	30,7	36,1	43,0	51,4	56,4
Chile	49,4	56,7	72,3	82,8	88,5
Uruguai	45,3	50,9	..	60,7	63,1
México	24,2	26,1	28,3	31,1	40,2
Estados Unidos	80,6	85,0	93,9	88,6	88,2
Espanha	67,2	69,7	80,0	85,4	88,9
França	53,9	52,5	55,6	61,5	65,6
Portugal	55,4	61,6	68,4	65,5	63,9
Rússia	72,6	74,9	76,2	78,5	81,9
Europa	63,0	66,2	69,0	69,7	71,6
China	19,1	20,7	25,6	42,4	49,1
Mundo	**24,3**	**27,1**	**31,4**	**35,8**	**37,9**

Fonte: Unesco (2019).

Nota-se que o crescimento de matrículas a partir de 2006 se deu tanto no ensino público quanto no privado, ficando o percentual relativo de matrículas do setor público em torno de 25% ao longo dos últimos 10 anos, conforme mostra o Gráfico 2.

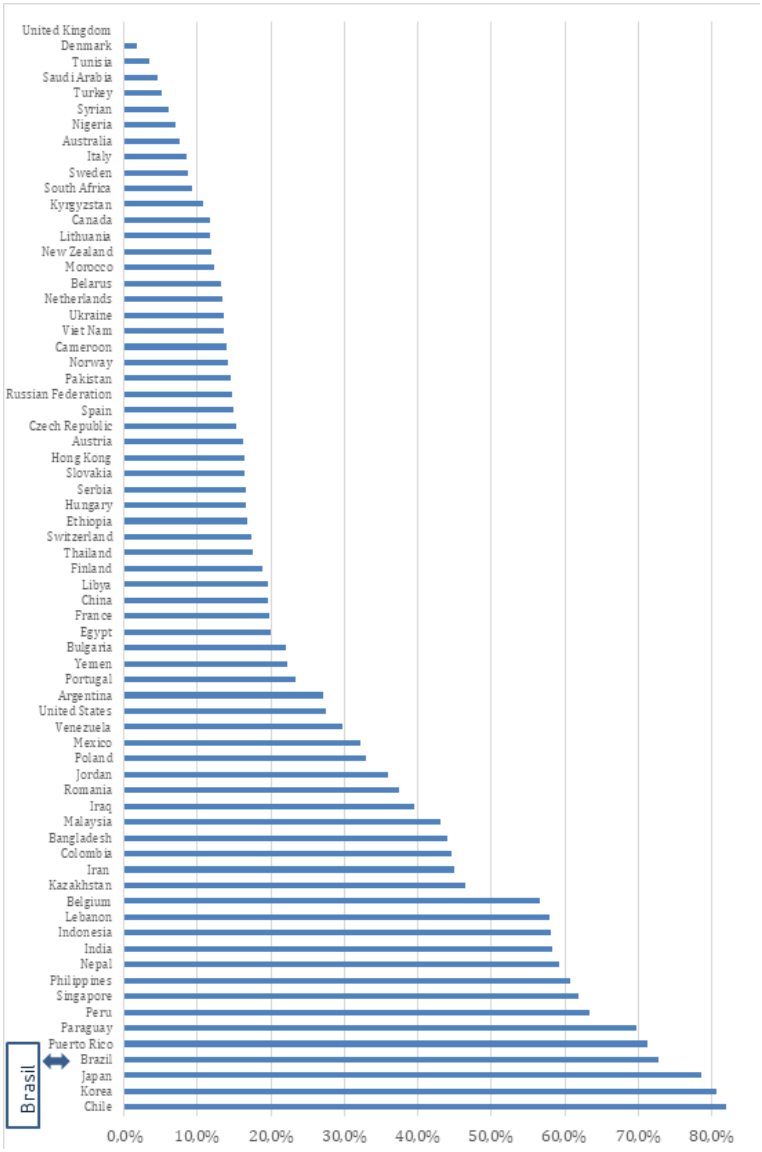
Gráfico 2 - Percentual de matrículas nos setores público e privado desde 2007



Fonte: Microdados do INEP

O percentual de participação de alunos do ensino superior privado é majoritário no Brasil. Entretanto, isso não ocorre na maioria dos países do mundo, conforme ilustra o Gráfico 3, com os percentuais do ensino privado em países com mais de 200 mil alunos no ensino superior em 2010 (PROPHE, 2018).

Gráfico 3 - Percentual de alunos no ensino privado para os 63 países com mais de 200 mil alunos em 2010



Fonte: PROPHE (2018).

O Gráfico 3 mostra que, em países com mais de 200 mil alunos no ensino superior, apenas Chile, Japão e Coreia tinham em 2010 maior participação percentual do setor privado que o Brasil, situação bem distinta da grande maioria dos países do mundo. Nos EUA, o setor privado em 2016 foi responsável por 35% dos diplomas de bacharelado, dos quais apenas 6% em instituições privadas com fins lucrativos; 65% dos diplomas foram obtidos em IES públicas (U. S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2018). Na Europa, segundo Kwiek (2018), o ensino privado não tem prosperado de forma significativa: "na maioria dos sistemas europeus, prestígio e alto *ranking* internacional estão correlacionados com pesquisa avançada, que geralmente não está associada com o ensino privado". Em 2010 o ensino privado na Europa respondia por apenas 14,9% das matrículas (LEVY, 2018).

Enquanto o setor público tem mantido aproximadamente o perfil de oferta nos últimos 10 anos, o setor privado tem mudado bastante, principalmente devido a três fatores: crescente concentração de matrículas em poucos grupos empresariais do ramo da educação; crescimento de matrículas em IES particulares com fins lucrativos; e maior participação percentual de alunos de EaD.

Em 2018, apenas 10 grupos empresariais, 9 dos quais com fins lucrativos, detinham 48% das matrículas das IES particulares e 60% das novas matrículas. A Tabela 2 mostra o percentual; a Tabela 3, o número de IES, matrículas e ingressantes em 2018 para os 10 maiores grupos privados, comparados com as demais IES particulares do país.

Tabela 2 - percentual de IES, matrículas e ingressos em 2018 dos 10 maiores grupos privados no conjunto das IES privadas

	Número de IES	Matrículas no presencial	Matrículas em EaD	Matrículas totais	Ingressos em 2018 - presencial	Ingressos em 2018 - EaD	Ingressos em 2018 - total
Participação % dos 10 maiores grupos do ensino superior privado	10,6%	33,9%	81,9%	48,1%	41,3%	81,3%	59,6%

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

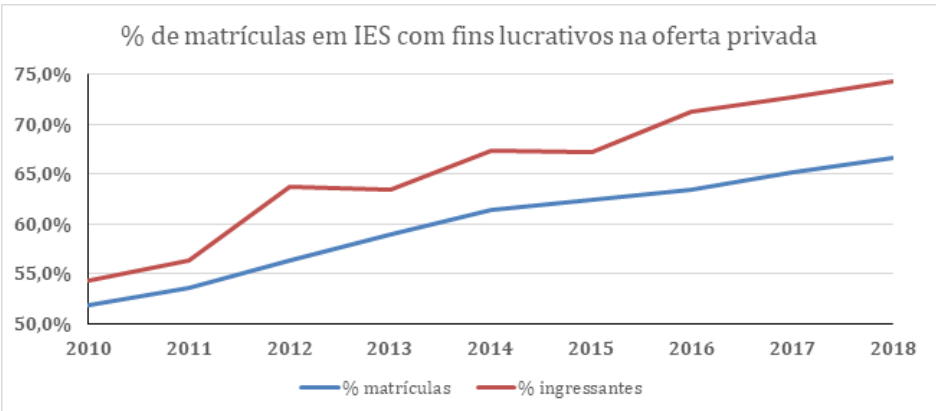
Tabela 3 - IES, matrículas e novos ingressos dos 10 maiores grupos privados em 2018

Grupos educacionais	Número de IES	Matrícula no presencial	Matrícula em EaD	Matrículas totais	Ingressos no presencial	Ingressos em EaD	Ingressos totais
Kroton	100	368.640	473.160	841.800	174.142	362.156	536.298
Unip	33	254.819	224.032	478.851	116.050	145.874	261.924
Estácio	38	288.024	163.322	451.346	103.207	115.127	218.334
Laureate	11	225.985	43.483	269.468	97.870	32.471	130.341
Cruzeiro do Sul	10	114.658	112.944	227.602	50.393	85.150	135.543
Leonardo da Vinci	3	6.039	203.889	209.928	1.491	115.688	117.179
Uninter	1	2.955	182.625	185.580	1.504	117.962	119.466
Uninove	1	127.001	34.228	161.229	52.783	24.501	77.284
Ser Educacional	34	120.611	11.357	131.968	39.428	11.035	50.463
Unicesumar	7	13.493	92.874	106.367	5.282	55.224	60.506
Total das 10 IES	238	1.522.225	1.541.914	3.064.139	642.150	1.065.188	1.707.338
Total das outras IES particulares	2.000	2.968.104	341.670	3.309.774	912.444	245.490	1.157.934

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Observa-se que, em 2018, os 10 maiores grupos tinham 59,6% das novas matrículas das IES privadas (presencial e EaD) e 81,9% dos alunos matriculados em cursos de EaD. A segunda grande mudança no perfil do setor privado foi a crescente participação percentual de matrículas de IES com fins lucrativos, conforme mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Percentual de matrículas e ingressantes em IES com fins lucrativos em relação à soma das IES privadas



Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

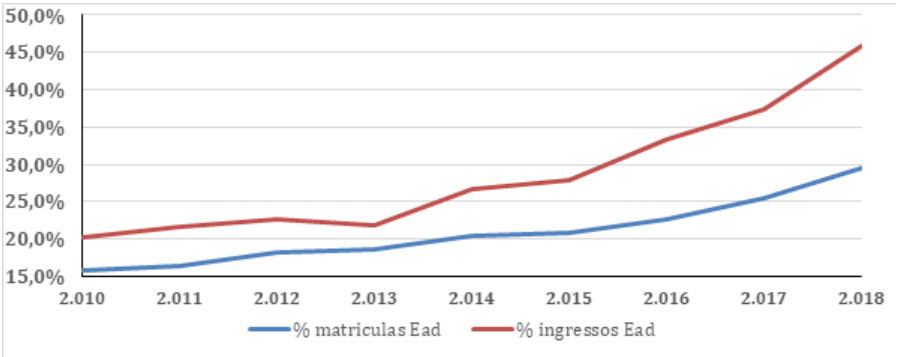
Segundo o Cade (2016), em 2000, apenas 18,5% dos alunos das IES privadas estavam matriculados em IES com fins lucrativos; em 2007 eram 27,2%. Dos 10 grupos listados da tabela 3, apenas a Uninove é composta majoritariamente por IES sem fins lucrativos. A principal diferença entre IES com fins lucrativos e as que não têm fins lucrativos, é que as primeiras podem distribuir lucro entre proprietários ou acionistas e serem comandadas por grupos com ações na bolsa de valores, o que não é permitido para as segundas.

Essa concentração de matrículas em IES com fins lucrativos não é o que se observa de maneira geral no cenário internacional; na Europa, em particular, este é um fenômeno minoritário, sendo, inclusive, proibido em alguns países (VERHINE; LYS, 2017). Nos EUA, o último relatório anual do Departamento de Educação (U. S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2018) aponta que, em 2016, o número de diplomas de bacharelado das IES privadas com fins lucrativos era de apenas 6%, tendo recuado a partir de 2010 após constatação de mau funcionamento. Voltaremos a este tema mais adiante.

O crescimento do número de alunos em IES com fins lucrativos no Brasil vem sendo objeto de preocupação de diferentes autores (KNOBEL; VERHINE, 2017; VERHINE; LYS, 2017; MARQUES, 2013). Em particular, o trabalho de Verhine e Lys (2017) oferece uma visão global do problema das IES com fins lucrativos, abordando diferentes aspectos, como comportamento não ético de algumas IES na captação de alunos, falta de transparência nas informações e endividamento dos estudantes.

A terceira grande mudança na oferta do ensino privado nos últimos anos é o forte aumento na proporção de matrículas em EaD, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Percentual de matrículas e novos ingressantes na modalidade EaD das IES privadas



Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Em 2018, 45,7% dos alunos que ingressaram no ensino superior o fizeram em cursos de EaD, fenômeno fortemente liderado pelos dez maiores grupos empresariais, cujo percentual de ingressantes em EaD naquele ano foi de 62,4%, enquanto no restante das IES esse percentual foi de 21,2%.

Esse conjunto de elementos mostra claramente que, mantida a atual tendência, os destinos do ensino superior no Brasil serão ditados pelo movimento de concentração de matrículas em grandes grupos privados com fins lucrativos e pela qualidade do trabalho de EaD realizado por eles. A grande questão é se esse movimento de concentração de matrículas em poucos grupos empresariais com fins lucrativos, com utilização intensiva de EaD, é benéfico para a sociedade brasileira. Este é o ponto que abordaremos na terceira seção.

RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos resultados para os 10 grandes grupos empresariais e demais IES privadas gerados a partir de microdados do Censo do Ensino Superior e do Enade (INEP, MICRODADOS) para as questões relacionadas à qualidade da oferta, evasão nos dois primeiros anos de curso, relação professor/aluno e custo aluno/ano.

QUALIDADE DA OFERTA

O que podemos inferir da qualidade educacional embutida nessa mudança de paradigma na oferta do ensino superior no país, com a concentração de matrículas em poucos grupos e utilização maciça de Educação a Distância?

Faremos esta análise a partir dos resultados dos alunos no Enade, exame que os alunos realizam ao final de seus cursos de graduação, assim como resultados do Conceito Geral de Curso e do Índice Geral de Curso (IGC), ambos gerados pelo INEP, que são os resultados de larga escala disponíveis atualmente.

Começamos olhando os dados dos formandos no Enade, analisando um ciclo completo de cursos, que se repete a cada 3 anos. O ciclo mais recente vai de 2016 a 2018. Faremos isso de duas formas:

i. calculando o percentual de alunos matriculados (em 2018) em cursos com conceito Enade 1 ou 2 nos exames de 2016 a 2018, ou seja, o percentual de alunos que estão fazendo cursos que obtiveram conceito Enade insuficiente nos três últimos exames. Para tal, somamos, inicialmente, por grupo educacional, os alunos que fizeram esses exames. Em seguida, realizamos a mesma soma apenas para alunos cujos cursos obtiveram Enade 1 ou 2, obtendo os percentuais desejados, que estão na Tabela 4.

ii. calculando o Enade proporcional ao número de alunos de cada grupo para o conjunto de alunos que fizeram o Enade do ciclo 2016-2018. O Enade proporcional de determinada Instituição de Ensino Superior em uma modalidade (presencial ou a distância) e ano do Enade é dado por Bielschowsky (2018):

Enade proporcional (IES,Mod,ciclo Enade) = ∑(anos do ciclo Enade 2015-2017) ∑(cursos da Mod) Enade(IES,curso,ano)*Nparticipantes(curso,IES,ano)] / ∑(cursos) Nparticipantes(curso,IES,ano)

Tabela 4 - Percentual de alunos matriculados em 2018 em cursos com Enade 1 ou 2 das IES dos 10 maiores grupos empresariais e Enade proporcional para o ciclo 2016-2018, comparado às demais IES privadas e públicas

	Alunos em cursos Enade 1 ou 2 (%)	Enade proporcional	Total de matrículas em 2018
Leonardo da Vinci	86,5	1,58	209.928
Kroton	76,4	1,67	841.800
Ser Educacional	56,7	1,87	131.968
Unip	51,0	2,10	478.851
Uninove	38,6	2,07	161.229
Estácio	36,6	2,10	451.346
Cruzeiro do Sul	33,9	2,17	227.602
Laureate	25,0	2,33	269.468
Uninter	21,5	2,14	185.580
Unicesumar	8,1	2,53	106.367
IES dos 10 grupos	49,1	2,00	3.064.139
Demais IES privadas	35,8	2,25	3.309.774
IES públicas	15,8	2,98	2.077.481

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Essa tabela mostra que, enquanto 49,1% dos alunos dos 10 grandes grupos estavam matriculados em 2018 em cursos cujo último conceito Enade (2016-2018) era insuficiente, na mesma situação estavam 36,9% dos alunos das demais 2.000 IES particulares e apenas 15,8% dos alunos das IES públicas. **Esse é, sem dúvida, um resultado preocupante.**

A tabela também mostra que os 10 maiores grupos têm um Enade proporcional de 2,0, abaixo do das demais IES privadas (2,25) e das IES públicas (2,98).

Em particular, a tabela mostra que mais de 50% dos alunos dos grupos Leonardo da Vinci, Kroton, Ser Educacional e Unip estavam matriculados em cursos com Enade 1 ou 2; esses grupos somam 1,66 milhão de alunos em 2018,

representando 26,1% de todos os alunos do ensino superior privado. Por outro lado, a tabela mostra dois grupos que apresentam Enade proporcional melhor que o das demais IES privadas, que foi de 2,25: os grupos Laureate, com 2,33, e o grupo Unicesumar, com 2,53.

Para avaliar a influência da EaD nesses resultados, a Tabela 5 apresenta o percentual de alunos em cursos com Enade 1 ou 2 para os grandes grupos, com resultados apenas de quando o total de concluintes que fizeram o Enade no ciclo 2016-2018 foi superior a 1.500 alunos.

Tabela 5 - Percentual de alunos em cursos com Enade 1 ou 2 e Enade proporcional dos cursos presenciais e de EaD das IES privadas

	Enade proporcional		Alunos em cursos com Enade 1 ou 2 (%)		Total de matrículas em 2018
Grupo empresarial	**Presencial**	**EaD**	**Presencial**	**EaD**	
Kroton	1,91	1,47	49,7	98,2	841.800
Leonardo da Vinci	-	1,58	-	91,9	209.928
Unip	2,38	1,61	31,3	85,8	478.851
Cruzeiro do Sul	2,21	2,05	35,9	27,6	227.602
Uninter	-	2,14	-	21,5	185.580
Unicesumar	2,89	2,37	0,9	11,3	106.367
Estácio	2,00	2,39	44,3	15,6	451.346
Laureate	2,32	2,42	25,8	19,4	269.468
Uninove	1,99	2,43	45,1	10,5	161.229
Ser Educacional	1,87	-	56,7	-	131.968
Os 10 grupos	**2,11**	**1,85**	**40,3**	**61,7**	**3.064.139**
Demais IES privadas	**2,27**	**1,96**	**34,2**	**55,4**	**3.309.774**
IES públicas	**3,03**	**2,17**	**15,5**	**52,9**	**2.077.481**

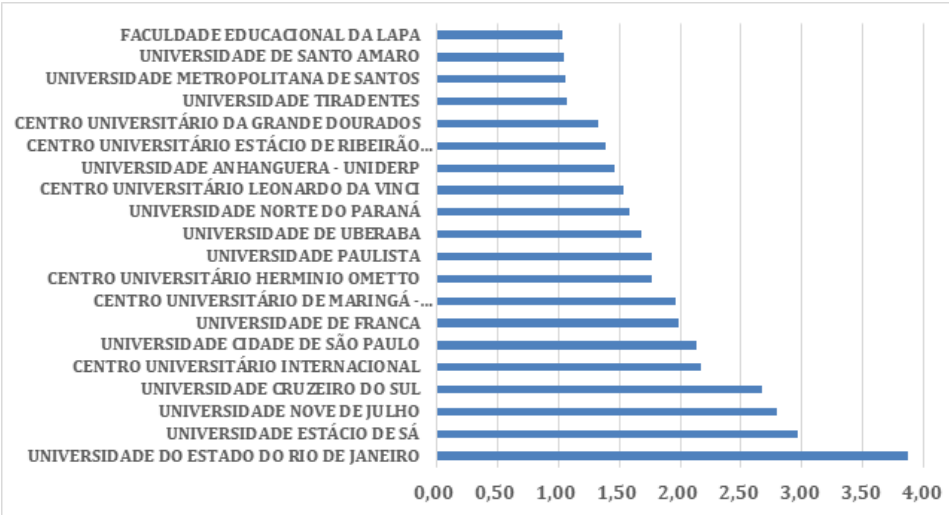
Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Esta tabela mostra que os resultados da EaD são, em geral, piores que os dos cursos presenciais. Apresenta, em particular, desempenho muito preocupante na EaD dos grupos Kroton, Leonardo da Vinci e Unip, com 47,8% de todas as matrículas em EaD das IES privadas em 2018. Esse não é o comportamento de todos os 10 grupos analisados, pois quatro deles – Unicesumar, Estácio, Laureate e Uninove – tiveram um Enade proporcional dos alunos de EaD do ciclo 2016-2018 equivalente ou mesmo melhor que aquele dos alunos presenciais das demais IES privadas, indicando que o problema do baixo desempenho dos alunos de EaD no Enade de alguns grupos educacionais não é uma característica intrínseca

da modalidade da educação a distância, assunto que já abordamos anteriormente (BIELSCHOWSKY, 2018). A questão da qualidade na oferta de EaD será discutida em maior detalhe na quarta seção do presente trabalho.

Aparentemente, os grupos com piores resultados na EaD influenciam mais em cursos com grande demanda; o Gráfico 6 mostra os resultados do Enade de Pedagogia de 2017 para as 10 maiores ofertas de EaD desse curso.

Gráfico 6 – Enade 2017 do curso de Pedagogia com EaD para as 10 IES com maior número de alunos



Fonte: Bielschowsky (2018).

Em 2017, nove IES tiveram resultados no Enade inferior a 1,6 em cursos de Pedagogia com EaD, somando 203.602 mil alunos matriculados, o que representava cerca de 30% de todos os alunos de Pedagogia do país nas duas modalidades (661.034 alunos). Cabe ainda chamar a atenção de que 37.517 alunos de Pedagogia com EaD estão matriculados em quatro IES com Enade em 2017 inferior a 1,1.

No Enade de 2018, o curso de Serviço Social da Unip, com 20 mil alunos matriculados, obteve nota de apenas 0,83, um resultado jamais alcançado por um curso com tamanho número de alunos.

É comum as IES divulgarem os resultados oferecidos pelo Inep para o Conceito Provisório de Curso (CPC) ou para o Conceito Geral de Curso (CGC), sem mencionar seus resultados no Enade. O CPC de um curso tem quatro dimensões: 20% é a nota do Enade, 35% é a nota do Indicador de Diferença entre

os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD), 30% referem-se ao percentual de mestres, doutores e regime de trabalho dos docentes e 15% referem-se à opinião dos alunos sobre as condições do processo formativo.

Mostramos anteriormente que esse índice não funciona para cursos de EaD com grande número de alunos e baixo conceito Enade (BIELSCHOWSKY, 2018), pois a dimensão do corpo docente (30% do CPC) não considera a relação alunos/professor, o Indicador de Diferença de Desempenho (IDD) (35% do CPC) não funciona para cursos de EaD com baixo conceito Enade e os estudantes avaliam seus cursos (15% do CPC), de maneira geral, de forma generosa.

Outro indicador importante utilizado pelo MEC é o Conceito Geral de Cursos (INEP, 2018), que leva em conta a média do CPC do último triênio, a média dos conceitos de avaliação da Capes e a distribuição de estudantes entre os diferentes níveis de ensino. A Tabela 6 compara, para o ciclo 2016-2018 e para as IES com maior número de matrículas, os resultados para o Enade proporcional (BIELSCHOWSKY, 2018) juntamente à média do CPC ponderada pelo número de alunos dos cursos avaliados, que é utilizada pelo Inep no cálculo do Índice Geral de Curso – IGC, e o valor do IGC calculado pelo Inep (2018).

Tabela 6 - Comparação entre os resultados do Enade, CPC e CGC de algumas IES para o ciclo 2016-2018

IES	IGC contínuo	IGC faixa	CPC proporcional ao número de alunos	Enade proporcional
Universidade Paulista	2,69	3	2,66	2,10
Universidade Pitágoras Unopar	2,48	3	2,47	1,44
Universidade Estácio de Sá	2,70	3	2,68	2,25
Centro Universitário Leonardo Da Vinci	2,85	3	2,84	1,64
Universidade Nove de Julho	3,03	4	3,00	2,07
Centro Universitário Internacional	2,99	4	2,99	2,14
Universidade Anhanguera	2,24	3	2,23	1,47
Centro Universitário de Maringá - Unicesumar	2,95	4	2,94	2,53
Centro Univ. das Faculdades Metrop. Unidas	2,65	3	2,65	2,51
Universidade Cidade de São Paulo	2,96	4	2,94	2,00
Universidade Anhembi Morumbi	3,08	4	3,04	2,81
Universidade Cruzeiro do Sul	3,12	4	3,10	2,17
Universidade Federal Fluminense	3,55	4	3,08	3,27

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

É grave a diferença entre o CGC e os resultados dos alunos no Enade (Enade proporcional), sendo que é o CGC que deslancha o processo de supervisão. Todas as IES consideradas na Tabela 6 têm CGC (faixa) de 3 ou 4, o que poderia ser considerado satisfatório ou bom, mesmo em casos em que o Enade proporcional para o ciclo 2016-2018 esteve em torno de 1,5, como foram os casos da Unopar e do Centro Leonardo da Vinci.

Diante dessas incertezas com relação à metodologia adotada para gerar os índices que medem a qualidade da educação superior no Brasil, analisaremos as notas brutas dos alunos no Enade. Optamos por analisar o curso de Serviço Social por ter resultados recentes, do Enade de 2018, e ser alvo preferencial dos maiores grupos, que tinham 57% de todos os alunos matriculados nas IES públicas e privadas em 2018. A Tabela 7 mostra o número de alunos matriculados no curso de Serviço Social em 2018 e o número de alunos que realizaram o Enade de 2018. Destacamos o curso de Serviço Social em EaD da Unip por ter obtido um conceito Enade de apenas 0,83 em 2018 com 20.495 alunos matriculados, cerca de 15% de todos os alunos do curso de Serviço Social.

Tabela 7 - Alunos matriculados em 2018 e alunos que realizaram o Enade de 2018

	Alunos matriculados em 2018	Alunos matriculados em 2018 (%)	Alunos que fizeram o Enade em 2018
IES públicas	17.019	12,3%	3.538
Os 10 grupos	90.904	65,5%	12.878
Outras IES privadas	30.825	22,2%	5.799
Total	138.748	100,0%	24.601
Unip EaD	20.494	14,8%	2.386

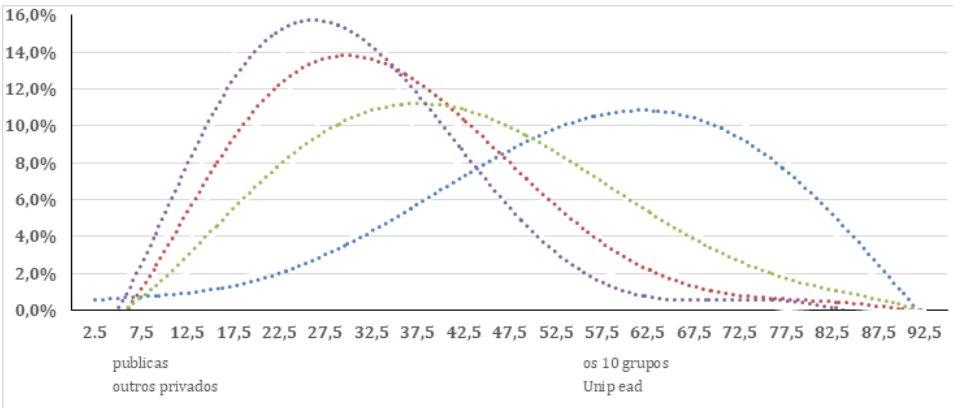
Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Comparamos o perfil de notas do componente específico do Enade para os 24.601 alunos que fizeram o Enade dos cursos de Serviço Social em 2018, pois ilustra aquilo que os alunos adquiriram no curso e levam para sua vida profissional. Esta nota é a média ponderada da parte objetiva com 27 questões (85%) e discursiva com 3 questões (15%) no componente específico do exame Enade 2018 do curso de serviço social.

O gráfico 7 mostra o perfil de notas dos 10 maiores grupos privados, das demais IES privadas, das IES públicas e do curso de serviço social de EaD da UNIP. Para obter este gráfico, dividimos o resultado dos alunos na parte específica em 20 intervalos, com intervalo de notas de 0 a 5, de 5 a 10, de 10 a 15

e assim por diante, até o intervalo de 95 à 100, e ajustamos um polinômio de 5o grau a estes dados, obtendo um acordo neste ajuste superior a 95% para o desvio quadrático médio.

Gráfico 7 - Perfil de notas da parte específica do Enade 2018 para o curso de Serviço Social



Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Esse gráfico mostra a grande distância do resultado da parte específica do Enade 2018 entre os alunos das universidades públicas e os dos grupos privados. É um quadro ainda mais preocupante para os alunos dos 10 grandes grupos empresariais que detinham 65% dos alunos de Serviço Social de todo o país em 2018. O gráfico mostra, em particular, um quadro dramático para os alunos que se diplomam em Serviço Social na EaD da Unip, com uma nota média de apenas 30,3 em 100, com 200 alunos que tiraram notas na parte específica menor que 10 em 100. Cabe uma investigação das consequências para a sociedade o fato de a Unip colocar por ano no mercado de trabalho 200 profissionais que acertaram menos de 10% das questões na área específica de sua área de sua formação no Enade.

Uma justificativa incorreta que se tem utilizado para esses resultados é de que os alunos de IES com pior desempenho pertencem às classes sociais menos favorecidas. Os microdados do Enade de 2018 têm informações sobre a renda familiar dos alunos do curso de Serviço Social, que reunimos na Tabela 8.

Tabela 8 - Renda familiar dos formandos de Serviço Social que realizaram o Enade em 2018

	< 1,5 salário mínimo (%)	De 1,5 a 3 salários mínimos (%)	De 3 a 4,5 salários mínimos (%)	De 4,5 a 6 salários mínimos (%)	De 6 a 10 salários mínimos (%)	> 10 salários mínimos (%)
IES públicas	37,2%	30,8%	17,4%	6,7%	5,9%	2,0
Os 10 grupos empresariais	38,6%	35,3%	16,3%	5,2%	3,7%	1,0%
Outras IES privadas	38,1%	35,0%	16,8%	5,6%	3,7%	0,8%
Unip EaD	37,78%	34,9%	16,6%	5,5%	4,0%	1,2%

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Esses resultados mostram que o perfil de renda dos alunos do curso de Serviço Social que realizaram o Enade de 2018 é muito parecido, e não explica, em termos de renda, as marcantes diferenças entre os resultados alcançados por esses alunos na prova específica.

EVASÃO DOS ALUNOS NOS PRIMEIROS DOIS ANOS

O senado dos EUA (UNITED STATES SENATE, 2012) destacou, em um relatório em que analisa a oferta de educação superior das IES com fins lucrativos entre os anos de 2006 e 2010, a utilização por parte dessas IES, de uma estratégia agressiva de captação de alunos, pouco conectada com interesses acadêmicos, e que esses alunos evadiam nos primeiros dois anos – bem mais que o restante dos alunos do ensino superior daquele país. Avaliamos se algo parecido está ocorrendo no Brasil, ou seja, se os alunos dos grandes grupos têm maiores taxas de evasão nos dois primeiros anos de curso.

Para tal, calculamos, com base nos microdados do ensino superior de 2017 e 2018, o número de alunos que abandonaram o curso em 2017 e 2018 (campo TP_SITUACAO=4) dentre os alunos que ingressaram em 2017 (campo NU_ANO_INGRESSO=2017). Determinamos também o percentual de alunos ativos, formados e com matrícula trancada no final de 2018 dentre os que ingressaram em 2017, como mostra a Tabela 9.

Tabela 9 - Evasão no final de 2018 para os alunos que ingressaram em 2017

Grupo	Alunos que entraram em 2017 e foram desligados dos cursos em 2017 e 2018 (%)
Kroton	59,8
Unip	50,5
Cruzeiro do Sul	44,7
Ser Educacional	42,1
Unicesumar	39,0
Laureate	35,8
Leonardo da Vinci	33,7
Uninter	28,0
Estácio	24,2
Uninove	22,0
Os 10 grupos	**44,0**
Outras IES privadas	**27,1**
IES públicas	**22,5**

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

A Tabela 9 mostra uma grande diferença entre o percentual de 44,0% de alunos desligados nos primeiros dois anos de curso dos 10 grandes grupos e os 27,1% das demais IES privadas e 22,5% das IES públicas, **um resultado preocupante, que merece intensa investigação por parte do MEC**.

Essa tabela apresenta um quadro dramático para os alunos do grupo Kroton e do grupo Unip, que somam 1,32 milhão de matrículas em 2018 (20,7% de todos os alunos das IES privadas), pois mais da metade de seus alunos evadem durante os primeiros dois anos. Há de se avaliar o perfil socioeconômico desses evadidos; provavelmente não são das camadas mais favorecidas. São pessoas com forte impacto emocional e financeiro, por terem desperdiçado tempo e dinheiro – muitas vezes contraindo dívidas financeiras.

Se considerarmos no cálculo da evasão também os alunos trancados, o quadro fica ainda pior: após dois anos de curso, 55,6% dos alunos dos grandes grupos estavam desligados ou com matrícula trancada, contra 37,6% das demais IES privadas e 29,5% das públicas, ou seja, **mais da metade dos alunos que ingressaram em 2017 nos dez grandes grupos privados não estavam ativos ou formados no final de 2018**.

Mostramos em trabalhos anteriores que a taxa de evasão depende criticamente da carreira (BIELSCHOWSKY; MASUDA, 2017). Para verificar se esse comportamento ocorria também na análise de apenas uma carreira, obtivemos os resultados equivalentes para o curso de Pedagogia, observando comportamento parecido.

Aparentemente, alguns grupos empresariais estão utilizando uma estratégia de captação de alunos que guarda semelhança com as preocupações apontadas no relatório do Senado Norte-Americano. Outro indício dessa prática é que algumas IES captam alunos continuamente, ao longo de todo o ano, e não apenas uma ou duas vezes por ano, com campanhas maciças na grande mídia e valores baixos de matrícula para os primeiros meses.

IMPACTO NO TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E APOIO AO ESTUDANTE

O Censo da Educação Superior disponibiliza apenas o total de professores de uma IES, não identificando seu número total de horas trabalhadas nem correlacionando o quadro docente com os cursos que a IES oferece. Tampouco oferece uma visão do quadro de tutores que atuam nos cursos de EaD. Nesse sentido, não dispomos de dados suficientemente precisos para um estudo mais aprofundado do trabalho docente em diferentes IES. Podemos, entretanto, relacionar a proporção aluno/professor ao percentual de alunos de EaD de cada grupo educacional, resultado que apresentamos na Tabela 10.

Tabela 10 - Relação alunos/professor como função do percentual de alunos matriculados em EaD

Grupo	Matrículas em EaD das IES (%)	Alunos por professor
Ser Educacional	8,6	41
Laureate	16,1	45
Uninove	21,2	67
Estácio	36,2	62
Unip	46,8	58
Cruzeiro do Sul	49,6	70
Kroton	56,1	75
Unicesumar	87,3	140
Leonardo da Vinci	97,1	422
Uninter	98,4	460

Fonte: Levantamento do autor com base nos microdados do Inep.

Essa tabela mostra, como já era de se esperar, clara relação entre o número de docentes e o percentual de alunos de EaD no total de alunos das IES desses grupos, com impacto direto no custo aluno/ano dessas instituições. Estimamos, com base no Censo da Educação Superior de 2018 (INEP, s/d), que cerca de 40% do custo das IES particulares devem-se ao pagamento de salários e encargos de docentes, necessários tanto nos cursos presenciais como nos cursos em EaD, neste caso com o apoio de tutores.

Um curso de EaD de qualidade necessita de forte apoio aos estudantes, de preferência com utilização de metodologias ativas no processo de ensino-aprendizagem, o que demanda ainda mais apoio de professores e tutores. Além disso, é necessário um consistente processo de avaliação dos estudantes, o que demanda forte trabalho do corpo docente. Mas, sendo o salário desses professores o maior elemento dos custos, aparentemente, parte das IES trabalha de forma deficitária nessa questão, conquistando com isso vantagens competitivas.

A carência de professores, além de afetar a qualidade do curso que é oferecido, impacta negativamente no trabalho dos profissionais da Educação, reduzindo o mercado de trabalho desses profissionais. Por outro lado, o número insuficiente de professores qualificados na oferta de EaD de algumas IES não impacta o Conceito Provisório de Cursos (CPC), uma vez que esse índice não leva em conta a relação aluno/professor, apenas a qualificação e o regime de trabalho dos docentes cadastrados; como consequência, também não impacta o Conceito Geral de Cursos (CGC).

CUSTO ALUNO/ANO DE CADA IES

Estudamos o custo aluno/ano dos diferentes grupos e sua relação com o percentual de matrículas em EaD desses grupos. Utilizamos a metodologia e parte dos resultados do custo aluno/ano de um trabalho em andamento (AMARAL E BIELSCHOWSKY, 2020). Nesta pesquisa, calculamos o custo aluno/ano com base nos custos totais anuais das IES declarados no Censo da Educação Superior divididos pelo número de alunos. Uma vez que esses resultados, em alguns casos, apresentam-se inconsistentes para alguns anos, consideramos a média dos dois valores de custo anual dos anos de 2015 a 2018 corrigida pelo IPCA. Algumas mantenedoras declaram, no Censo, o somatório das despesas de todas as suas IES, ao invés do valor para cada IES. Nesses casos, consideramos o custo anual de uma IES como proporcional ao seu número de alunos com relação ao total de alunos das mantidas. Na Tabela 11 mostramos o custo aluno/ano das IES desses 10 grupos empresariais e das demais IES como função do percentual de alunos de EaD.

Tabela 11 - Custo aluno/ano por grupo educacional e percentual de alunos em EaD

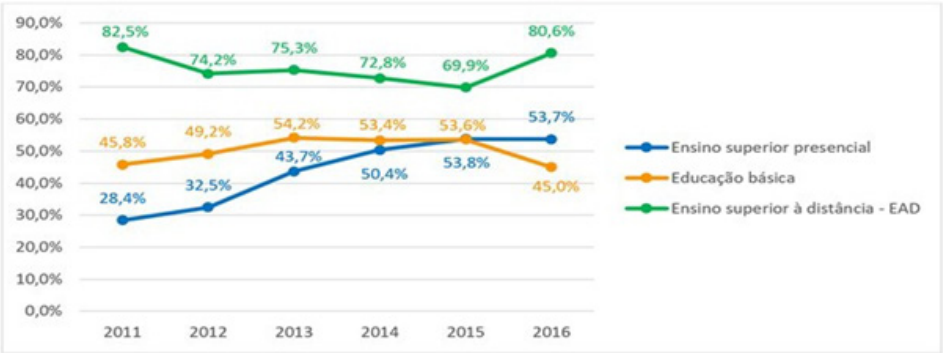
Grupo	% alunos EaD	Custo aluno/ano	Número de alunos matriculados em 2018
Uninter	98,4	2.401,00	185.580
Leonardo da Vinci	97,6	1.336,00	208.919
Unicesumar	87,3	4.339,00	106.367
Kroton	56,3	6.015,00	840.266
Cruzeiro do Sul	49,6	6.467,00	227.599
Unip	46,8	5.434,00	478.851
Estácio	36,2	6.345,00	451.346
Uninove	21,2	6.414,00	161.229
Laureate	16,2	8.567,00	268.935
Ser Educacional	8,6	9.930,00	131.968
Os 10 grupos	50,3	6.518,00	3.065.687
Demais IES particulares	10,3	12.591,00	3.316.358

Fonte: Amaral; Bielschowsky (2020).

Essa tabela mostra um resultado esperado: grupos com maior número percentual de alunos de EaD apresentam menores custos aluno/ano. Mostra, em particular, que o custo médio aluno/ano dos 10 maiores grupos privados é quase a metade daquele das demais IES particulares, caracterizando um modelo de negócios que favorece a concentração de matrículas em poucos grupos.

Souza et al. (2017) estudaram a lucratividade da Kroton em seus três segmentos principais – a educação básica, o ensino superior presencial e o ensino superior a distância; reproduzimos a seguir o Gráfico 4 daquele trabalho, como nosso Gráfico 8.

Gráfico 8 - Margem bruta (MB) por segmentos operacionais da Kroton



Fonte: Souza; Mendonça; Silva; Benedicto (2017).

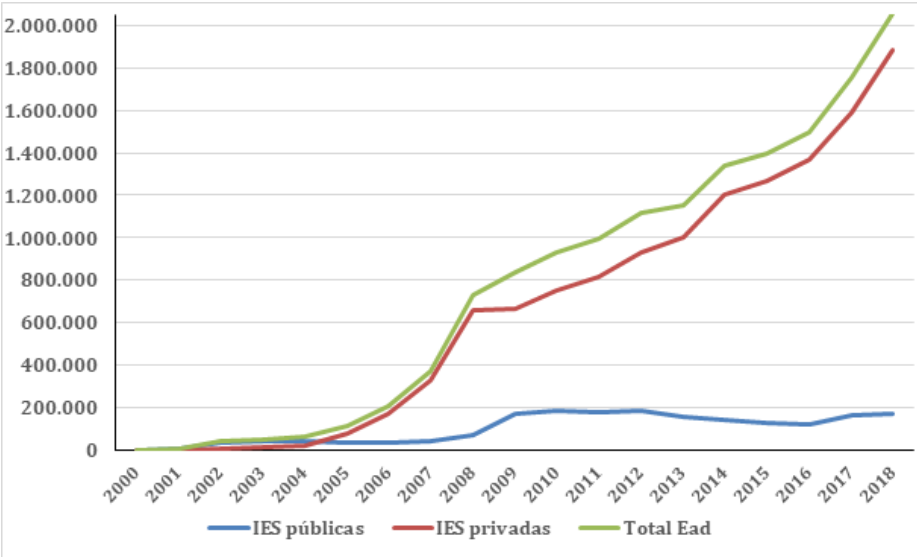
Este trabalho traz um importante resultado: mostra maior lucratividade do grupo Kroton no setor de EaD, quando comparado com seu ensino presencial. Ou seja, não apenas o custo aluno/ano é menor com os alunos de EaD quando comparamos diferentes grupos, como também o lucro da empresa Kroton é maior no setor de EaD.

O menor custo dos cursos de EaD poderia ser um fator positivo no processo de democratização do acesso ao ensino superior, caso a oferta estivesse controlada do ponto de vista da qualidade. Não se tendo maior controle da qualidade da oferta, com o crescente processo de desregulamentação da EaD e a interrupção da supervisão, conforme discutiremos a seguir, o menor custo aluno/ano da EaD pode contribuir para a concentração de matrículas em poucos grupos que praticam uma EaD de baixa qualidade.

BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

No Brasil, a educação superior a distância começou em 1995, com o curso de licenciatura plena para professores em exercício em Educação Básica de 1ª a 4ª séries da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) (NEDER, 2004), exemplo que foi seguido por diversas IES. Esse início de oferta, calcada no Art. 80 da Lei nº 9.394, de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, gerou uma discussão no MEC sobre EaD, resultando nos Referenciais de Qualidade para oferta de EaD (MEC, 2003; 2007). O primeiro vestibular não dirigido especificamente a professores em exercício da Educação Básica foi realizado em 2003 pelo consórcio Cederj, das universidades públicas do Rio de Janeiro (BIELSCHOWSKY, 2017). O Gráfico 9 apresenta a evolução de matrículas de EaD no país.

Gráfico 9 - Evolução das matrículas em EaD de instituições públicas e privadas desde 2000



Fonte: Microdados do Inep

O gráfico mostra uma "explosão" no número de matrículas em EaD do setor privado entre 2005 e 2007, que lamentavelmente foi parcialmente calcada em uma oferta de baixa qualidade, gerando um esforço do MEC em processos de acreditação em EaD, com a revisão dos Referenciais de Qualidade para oferta de EaD (MEC, 2007), os Decretos nº 5.622/05, nº 5.773/06, que regulamentaram o Art. 80 da LDB, do Decreto nº 6.303/07, que estabelece a exigência de polos regionais, a Portaria Normativa nº 40, que institui o e-MEC, bem como instrumentos específicos para EaD no Inep de autorização de IES para EaD, autorização e reconhecimento de cursos de EaD e autorização da criação de polos. Esse comportamento também resultou, naquele período, em intenso processo de supervisão, realizado pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC entre 2007 e 2010.

Com o auxílio de cerca de 400 professores das nossas universidades que visitaram essas IES e seus polos, e uma equipe estruturada na SEED/MEC, cada IES que apresentava indícios de problemas de oferta foi minuciosamente avaliada. Foram estabelecidos, quando necessário, termos de saneamento detalhados com caminhos para a qualificação da sua oferta de EaD. Esse trabalho, que resultou

no descredenciamento de várias IES e de milhares de polos de apoio regionais, mostrou as seguintes fragilidades da oferta de EaD daquelas IES indicadas para o saneamento:

• Desconexão da universidade com os alunos: atividades acadêmicas terceirizadas, às vezes mesmo por um terceirizado do terceirizado;

• Alguns cursos não eram, na prática, cursos de graduação:

i. O material didático não tinha densidade para um curso de graduação; havia disciplinas com 40 páginas de material impresso e pouco ou nenhum material complementar;

ii. A avaliação era realizada nesse contexto de conteúdo, ou seja, não exigia do estudante conhecimentos compatíveis com um curso de graduação;

• Avaliações desconectadas dos docentes das universidades. Por exemplo, provas objetivas corrigidas automaticamente, em cima de um conteúdo aligeirado. Alunos com deficiências graves de escrita formando-se em carreiras como Pedagogia ou licenciatura em Letras;

• Falta de apoio ao estudante: encontramos casos em que o estudante não dispunha de tutoria presencial e a tutoria a distância era quase inexistente;

• Polos de apoio presencial sem adequação mínima para oferta de educação superior.

Em nosso entendimento, o mecanismo mais preocupante da oferta de EaD daquele período foram cursos com conteúdo superficial ao extremo, sendo os alunos avaliados nesses conteúdos, ou seja, não adquirindo conhecimentos minimamente compatíveis com o ensino superior. Encontramos casos em que o material impresso de uma disciplina de graduação, que correspondia a 60 horas em um curso presencial, estava contido em 20 páginas de espaço duplo no material impresso, sem quaisquer complementos de conteúdo no espaço virtual ou em outros materiais e os alunos eram avaliados no contexto apenas do conteúdo dessas 20 páginas.

O efeito imediato desse trabalho de supervisão foi interromper o crescimento desordenado da oferta pelo setor privado, como mostra o comportamento do número de alunos de EaD em 2008 e 2009 no Gráfico 9, com a interrupção do ciclo de crescimento exponencial de matrículas do setor privado, fruto do descredenciamento de várias IES para a oferta de EaD e a requalificação com restrição ao crescimento de matrículas de outras.

Lamentavelmente, o processo de supervisão no MEC foi interrompido a partir de 2011, e os instrumentos de avaliação do Inep foram modificados, retirando parte dos cuidados relacionados especificamente com a EaD (colocados anteriormente). Recentemente, os processos regulatórios foram modificados (Decretos nº 9.235/17 e 9.057/17 e Portaria MEC nº 11/2017), permitindo a

criação de novos polos sem vistoria prévia e abrindo brechas para o credenciamento de IES sem prévia análise pelo Ministério da Educação, como mostra o Art. 12 e seu § 2º da Portaria MEC nº 11/2017.

O Gráfico 9 mostra o crescimento do número de alunos de EaD nos últimos 4 anos, semelhantemente ao período de 2005 a 2007. Além de um crescimento percentual de matrículas parecido, esses dois períodos guardam duas outras similaridades: crescente concentração de matrículas em poucas IES e claros indícios de baixa qualidade na oferta de EaD dessas IES, que detêm grande número de alunos (BIELSCHOWSKY, 2018).

SÍNTESE DAS TENDÊNCIAS DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

Resumimos abaixo os principais resultados deste trabalho:

A. Movimento de concentração de matrículas em poucos grupos privados

1. Estamos diante de uma crescente concentração de matrículas em poucos grupos privados: hoje quase metade das matrículas do ensino superior privado está nas mãos de 10 grandes grupos empresariais, 9 dos quais com fins lucrativos, que tiveram em 2018 cerca de 60% de todos os novos ingressos no ensino superior particular;

2. O percentual de alunos matriculados e de novos ingressos em IES com fins lucrativos no setor privado continua crescendo, respondendo em 2018 por 75% de todas as novas matrículas do setor privado;

3. Os maiores grupos privados tendem a transformar matrículas do ensino presencial em Educação a Distância; a estimativa é de que, em 2019, metade de todas as novas matrículas das IES privadas tenham sido em EaD;

4. O custo aluno/ano dos grupos com mais alunos em EaD tende a ser inferior àquele de grupos com menos alunos em EaD. Aparentemente, as IES que crescentemente concentram seus alunos em EaD conseguem atraí-los com preços menores ao comprimir os custos de EaD ao limite, algumas com pouquíssimos professores e tutores por aluno, provavelmente com conteúdo rebaixado e insuficiente regulação do Estado brasileiro sobre a qualidade da formação desses alunos;

5. Não existem, no MEC, quaisquer ações mais consistentes para coibir a atuação de grupos econômicos cujas IES apresentam baixo desempenho no Enade e índices de evasão excessivos. Esse nos parece um fator determinante na forma acelerada como se dá a atual concentração de matrículas em poucos grupos com as características descritas no item anterior.

B. Consequências da concentração de matrículas em poucos grupos privados

1. A qualidade do ensino superior, a julgar pelos resultados dos alunos no Enade, está caindo com esse movimento de concentração de matrículas, uma vez que, no ciclo 2016-2018, **49,1% de todos os alunos matriculados nos 10 grandes grupos privados (presencial e em EaD) estavam em cursos com Enade insuficiente (1 ou 2), contra 35,8% das demais IES privadas e 15,8% das públicas;**

2. Uma primeira análise das notas da prova específica do Enade do curso de Serviço Social mostra um pior desempenho das IES dos 10 grupos empresariais que o das demais IES, com um resultado extremamente preocupante para os alunos do curso de EaD da Unip, que representa cerca de 15% das matrículas desse curso em 2018;

3. A concentração de matrículas em poucos grupos implica taxas de evasão significativamente maiores; **a evasão nesses grandes grupos privados nos dois primeiros anos é de 44,0%, comparada com 27,1% das demais IES privadas e 22,5% das IES públicas**. Se incluirmos no cálculo dos evadidos os alunos com matrícula trancada, a evasão dos grandes grupos nos dois primeiros anos vai para 55,6%, comparada com 37,6% das demais IES privadas e 29,5% das IES públicas;

4. O movimento de concentração de matrículas em poucos grupos empresariais leva a uma relação aluno/professor significativamente maior que a das demais IES privadas, prejudicando de maneira geral a qualidade do ensino das IES desses grupos;

5. Uma possível justificativa para essa reorganização do setor privado poderia estar relacionada a um aumento significativo do número de alunos matriculados, contribuindo para a democratização do acesso ao ensino superior, o que não ocorreu entre 2014 e 2017, em que o total de matrículas ficou estagnado, apresentando em 2018 pequeno crescimento. Por outro lado, uma vez que as taxas de evasão dos alunos nos primeiros dois anos nos grandes grupos privados

são significativamente maiores que as das demais IES particulares, estimamos que o efeito final no número de diplomados decorrente dessa reorganização do setor privado pode ser negativo, ao invés de positivo.

Esses resultados mostram que o movimento de concentração de matrículas em poucos grupos não é positivo para o país, indicando a necessidade de maior intervenção do Estado. O atual ministro da Educação, Sr. Weintraub, tem advogado exatamente o contrário, ou seja, uma ainda menor interferência do Estado na oferta, conforme mostra um trecho de sua fala na abertura do 21o Fórum Nacional do Ensino Superior Particular na quinta-feira, dia 26 de setembro de 2019, em São Paulo (MEC, 2019): "A supervisão do Estado é mantida. O setor se autorregula e o Estado fiscaliza e observa se está funcionando adequadamente. Isso já tem em várias áreas da economia. Você permite maior liberdade com responsabilidade [...]. É uma mudança cultural muito grande".

Essa também é a posição de alguns setores comprometidos com esses grandes grupos, como a Associação Nacional de Universidades – Anup, que agrega os principais grupos empresariais mencionados e foi criada para concorrer com a tradicional Associação Brasileira de Mantenedores – ABM, que reúne a grande maioria das IES privadas. A presidente da Anup, Sra. Elizabeth Guedes[1] (CNE, 2019) defende, em princípio, a autorregulação, apesar de reconhecer que em âmbito mundial "não encontramos a autorregulação do ensino superior na amplitude do que vem sendo discutido/pretendido no Brasil, não existe isso em lugar nenhum. Há casos de entes privados que assumiram parcelas relevantes da atividade autorregulatória, mas não é uma autorregulação plena como se pretende aqui".

De fato, essa não é uma tendência internacional; não é, por exemplo, o que ocorre na Europa ou nos EUA. Essas e outras afirmações do gênero trazem sempre o exemplo dos EUA, que têm agencias de acreditação privadas credenciadas pelo governo, as quais foram muito criticadas ao serem constatados abusos na oferta desses grupos com fins lucrativos, após um período de crescimento acentuado entre 2006 e 2010. Ocorreu, naquele país, forte movimento de resistência da academia e do governo, tendo o Senado Norte-Americano (UNITED STATES SENATE, 2012) conduzido uma extensa investigação de dois anos, conhecida como "*Harkin report*", que teve como resultado concreto o encolhimento percentual da oferta das IES com fins lucrativos. Entre as deficiências apontadas no relatório, encontramos várias que parecem se aplicar ao atual momento do ensino superior privado brasileiro. Estas são algumas conclusões daquele relatório:

---

1 A Sra. Elizabeth Guedes é irmã do Sr. Paulo Guedes, e foi eleita presidente da ANUP em maio de 2019, ou seja, posteriormente à posse de seu irmão como ministro da Economia do Brasil.

• As IES com fins lucrativos são possuídas e operadas por empresas. Tal como acontece com outras empresas, eles são em última instância responsáveis perante a lei pelo retorno aos acionistas. A investigação descobriu que as faculdades com fins lucrativos geridas por investidores têm como meta principal fazer rápido retorno do seu investimento;

• Essas IES utilizam, de maneira geral, um recrutamento de alunos agressivo e enganoso. A obrigação de satisfazer os acionistas significa que muitas faculdades com fins lucrativos estabelecem como meta um aumento na taxa de matrícula com base nas projeções financeiras internas da empresa, em vez da missão de educar os alunos;

• Essas IES tiveram taxa de abandono excessiva, quando comparada com as demais instituições de ensino superior: foram 596.556 estudantes que se inscreveram em 2008-9 e não retornaram no ano seguinte, ou seja, 54% dos estudantes ingressantes. A grande maioria dos estudantes deixou o ensino superior com uma dívida de empréstimo que irá segui-los ao longo de suas vidas e pode criar um encargo financeiro que é extremamente difícil, e às vezes impossível, de quitar.

No Brasil, estamos diante de uma situação gravíssima, em que é muito maior o percentual de alunos que provavelmente estão sendo submetidos a questões parecidas. Em particular, aparentemente, alguns grandes grupos empresariais estão conquistando um público de baixa renda muito vulnerável ao sonho do diploma de ensino superior, porém com pequena capacidade de questionar a qualidade do ensino que é ofertado e sem a necessária proteção do Estado brasileiro na tarefa, diferentemente do que acontece em áreas como a de medicamentos, via Anvisa e Ministério da Saúde, por exemplo. Isso impacta todo o conjunto das IES privadas que, de maneira geral, tende a se sentir impelido a competir com as mesmas armas, comprimindo custos e baixando a qualidade da diplomação.

Chama a atenção que os dois grupos privados com maior número de alunos matriculados, Kroton e Unip, que tinham em 2018 cerca de 15% de todos os alunos do ensino superior do país e 21,7 % dos alunos das IES privadas, apresentem resultados tão preocupantes: cerca de 50% de seus alunos evadem nos dois primeiros anos do curso e, para os sobreviventes, cerca de 50% estão em cursos com nota no Enade 1 ou 2, em franco desacordo com a média do desempenho dos demais alunos das IES particulares e públicas do país.

Apesar de não ser uma tendência internacional, a autorregulação é defendida com base no "sucesso autoproclamado" pelos grandes grupos privados, como mostra a fala da presidente da Anup, associação que representa

os grandes grupos privados (CNE, 2020): "Na verdade, poucos países do mundo têm uma educação superior tão pujante e um setor de educação superior tão bem estruturado como nós".

O presente trabalho não encontra evidências de que estamos em uma boa trajetória no ensino superior privado no atual momento; ao contrário, os resultados aqui apresentados indicam um futuro preocupante para o ensino superior, sem uma contrapartida clara para os interesses da população e do país que justifique essa reorganização da oferta do setor privado.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N.; BIELSCHOWSKY, C. (2020). **Custo aluno/ano das IES do Brasil**. Trabalho com resultados já calculados e analisados, em fase de elaboração do texto.

BIELSCHOWSKY, C. (2017). Consórcio Cederj: A História da Construção do Projeto. **EaD em Foco**, v. 7(2). doi: https://doi.org/10.18264/eadf.v7i2.652.

BIELSCHOWSKY, C. E.; MASUDA, M. (2017). Diplomação na Educação Superior a Distância. **EmRede, Revista da Educação a Distância**, v. 5, nº 1.

BIELSCHOWSKY, C. (2018). Qualidade na educação superior a distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? **EaD em Foco**, v. 8(1). doi: https://doi.org/10.18264/EaDf.v8i1.709

BIELSCHOWSKY, C. (2018). Análise dos resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) para Educação a Distância do ciclo 2015 a 2017. **EaD em Foco**, v. 8(1). doi: https://doi.org/10.18264/eadf.v8i1.758.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (2016). **Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior**. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2019). **Os riscos e as oportunidades da autorregulação da educação superior brasileira**. Palestra proferida no dia 4 de dezembro pela Sra. Elizabeth Guedes. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7YuHrPIcnoE&feature=youtu.be

INEP (s/d). **Microdados do Censo da Educação Superior e do Enade**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados

INEP (2018). **Nota Técnica nº 37/2019/CGCQES/DAES**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2018/nt_37-2019_IGC-2018.pdf

KNOBEL, M.; VERHINE, R. (2017). Brazil's For-Profit Higher Education Dilemma. **International Higher Education**, v. 23. doi: http://dx.doi/org/10.6017/ihe.2017.89.9769

KWIEK. M. (2018). Private Higher Education in Developed Countries. **Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions**. TEIXEIRA, P.; SHIN, J. C. (Eds.). New York: Springer, p. 1-9.

LEVY, D. C. (2018). Global private higher education: an empirical profile of its size and geographical shape. **High Educ.**, v. 76, p. 701. doi: https://doi.org/10.1007/s10734-018-0233-6

MARQUES, W. (2013). Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas, v. 18, nº 1. doi: http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000100005

MEC (2003; 2007). **Referenciais de Qualidade para EaD**. Disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12777-referenciais-de-qualidade-para-ead

MEC (2019). **Ministro defende autorregulação para instituições privadas de ensino superior**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article/212-noticias/educacao-superior-1690610854/80691-ministro-defende-autorregulacao-para-instituicoes-privadas-de-ensino-superior?Itemid=164

NEDER, M. L. C. (2004). A educação a distância no contexto das políticas da UFMT. **Universidade e Democracia**. Cuiabá: Editora da UFMG, p. 79-86.

PROPHE (2018). **The program for research on private higher education**. Dados compilados para 131 países do mundo referentes à oferta em 2010, organizados a partir da sistematização de diferentes fontes. Disponível em: http://prophe.org/. Último acesso em: 11 jan. 2018.

SOUZA, J. A.; MENDONÇA, D. J.; SILVA, B. C.; BENDICTO, G. C. de (2017). Desempenho econômico da maior empresa de serviços educacionais do mundo: um estudo da Kroton Educacional com base em seus segmentos operacionais. **Cuad.** Contab., Bogotá, v. 18, nº 46, july/dec. 2017. doi: http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.cc18-46.deme

VERHINE, R.; LYS, V. D. (2017). **Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social**. Artigo publicado na Associação Brasileira de Ensino Superior (ABMES), dezembro de 2017. Disponível em: https://www.responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superior-com-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social

UNESCO (2019). **Unesco Institute for Statistics database**. Disponível em: http://tcg.uis.unesco.org/4-3-2-gross-enrolment-ratio-for-tertiary-education/ e em: http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3442

UNITED STATES DEPARTMENT OF EDUCATION (2018). **The Condition of Education 2016**. Washington: National Center for Education Statistics. Disponível em: https://nces.ed.gov/pubs2018/2018144.pdf

UNITED STATES SENATE (2012). **For profit higher education**. Report of the Health, Education, Labor and Pensions Committee. Washington: U. S. Senate. Disponível em https://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/PartI-PartIII-SelectedAppendixes.pdf

AGRADECIMENTOS

O autor agradece aos Drs. Esteban Moreno (CECIERJ), Ricardo Bielschowsky (UFRJ) e Roberto Bielschowsky (UFRJ) por suas importantes contribuições.

Carlos Eduardo Bielschowsky
Doutor em Física pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas. Professor Associado do Instituito de Química da UFRJ. Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Presidiu por 18 anos a Fundação Cecierj, tendo planejado e implementado o consórcio Cederj e foi Secretário de Educação a Distância do MEC entre 2007 e 2010, tendo participado da criação da Universidade Aberta do Brasil, do e-tec Brasil, do Proinfo integrado e do Plano Nacional de Formação de Professores, além da atuação na regulação e supervisão da Ead do país. E-mail: carledubiel@gmail.com

Recebido em 28 de janeiro de 2020.
Aprovado em 04 de março de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.99720

Gestão democrática da educação, participação política e eleição de diretores: uma análise a partir da experiência das ocupações de escolas no Rio de Janeiro

Democratic management of education, political participation and election of principals: analyzing the experience of school occupations in Rio de Janeiro

Gestión democrática de la educación, participación política y elección de directores: una análisis desde la experiência de las ocupaciones escolares en Rio de Janeiro

RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA
ORCID iD http://orcid.org/0000-0003-3694-0435
Universidade Católica de Petrópolis – Rio de Janeiro.
VIRGÍNIA CECÍLIA DA ROCHA LOUZADA
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-0529-8091.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
PAULO DAVID DE JESUS TOSTES DOS SANTOS
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0003-1536-5718
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Resumo: É nosso objetivo analisar dimensões de gestão de escola, de participação política dos estudantes e da relação com a comunidade escolar a partir das ocupações de escolas do Rio de Janeiro, em 2016. Alicerçados na experiência de dois estudantes e de um dos autores do texto, utilizamos como referencial teórico-metodológico a filosofia da práxis e do legado braudeliano. Como estratégia de pesquisa, empregamos a pesquisa-ação e entrevistas. Concluímos que esta experiência foi fundamental para a vida dos estudantes, tanto no momento do acontecimento, quanto em seus desdobramentos.

Palavras-chave: Gestão democrática da educação; Ocupações de escolas; Participação política; Experiência.

Abstract: *Our purpose is to analyze the dimensions of school management, political participation of students, and the relationship with the school community from the occupations of schools in Rio de Janeiro, in 2016. Based on the experience of two students and one of the authors of the text, we used the philosophy of praxis and the Braudelian legacy as the theoretical-methodological framework. As a research strategy, we used action research and interviews. We concluded that this experience was fundamental for the students' lives, both at the time of the event and in its consequences.*

Keywords: *Democratic management of education. Occupation of schools. Political participation. Experience.*

***Resumen**: Nuestro propósito es analizar las dimensiones de la gestión escolar, la participación política de los estudiantes y la relación con la comunidad escolar basada en las ocupaciones escolares en Río de Janeiro, en 2016. Con base en la experiencia de los estudiantes y uno de los autores del artículo. Utilizamos la filosofía de la praxis y el legado de Braudel como marco teórico-metodológico. Como estrategia de investigación, utilizamos investigaciones de acción y entrevistas. Llegamos a la conclusión de que esta experiencia fue fundamental para la vida de los estudiantes, tanto en el momento del evento como en sus consecuencias.*

***Palabras clave**: Géstion democrática de la educación. Ocupaciones escolares. Participación política. Experiencia.*

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva analisar os fenômenos presentes e oriundos das ocupações de escolas do Rio de Janeiro, no ano de 2016, tendo como foco a experiência da gestão da escola, quando os estudantes foram os responsáveis diretos pelas instituições, durante os três meses de ocupações. Procuramos também entender e refletir sobre a relação com o corpo administrativo durante a ocupação e após esse período. O processo de consulta para escolha de diretores de escolas ganhou maiores contornos com a promulgação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), da Lei 7.299/2016. Isto posto, as mediações em torno da respectiva lei são contempladas na análise.

Cabe destacar que concordamos com os indicativos de parte importante da literatura sobre a gestão democrática da educação, a exemplo de Paro (2016a), que entende gestão para além dos afazeres administrativos próprios dos diretores e adjuntos. Neste texto, adotamos a dimensão mais ampla de administração, que engloba a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola, a definição do currículo, o estabelecimento de relações com a comunidade escolar e, sobretudo, se pauta numa perspectiva colegiada de gestão.

O objeto desenhado requer tecer mediações entre particularidade e totalidade; portanto, adotamos o aporte da filosofia das práxis como referencial teórico-metodológico. Na dimensão da particularidade, entrevistamos (ao final de 2019) dois estudantes que foram lideranças em suas escolas na época da ocupação[1]. Hoje, ambos são universitários de instituições públicas. O questionário visou a apreender: a) o balanço deles das ocupações, passados três anos da experiência; b) os significados daquele momento para eles; c) se houve mudança na concepção de política e de escola, após as ocupações; d) os significados da Lei 7.299/2016 – e

1 Os nomes verdadeiros dos ex-alunos serão preservados devido ao compromisso ético firmado durante as entrevistas. Ao longo dos três anos, acompanhamos os estudantes e notamos que eles continuaram engajados com a luta política; desta forma, entender até que ponto as ocupações foram cruciais para perdurar a militância e analisar a experiência vivida nos pareceu ser um elemento provocador e merecedor de análise.

a possível relação direta das ocupações com ela; e) se houve consulta nas escolas que eles estudavam para novos diretores, nos anos subseqüentes; f) como se deu a participação deles nesse processo.

As entrevistas apontaram categorias de conteúdo (KUENZER, 1998) que ultrapassam as fronteiras da gestão da escola, mas se relacionam dialeticamente com ela. Apresentamos esta reflexão ao final do texto. Esta é a principal base empírica do artigo.

Abarcamos também, na análise, as memórias e as experiências de um dos autores do artigo com estudantes ocupantes em escolas na zona norte da capital fluminense. A respectiva reflexão incide também sobre o exercício de entender a ocupação como acontecimento e os desdobramentos político-pedagógicos e filosóficos após este episódio. Sobre a relação com a totalidade, dedicamos um tópico para descrever as características, motivações das ocupações e a conjuntura da ocasião.

Este trabalho faz parte de um acúmulo de pesquisas anteriores. No momento das ocupações, foram feitas investigações que se caracterizaram como pesquisa-ações (TRIPP, 2005). Inúmeras categorias foram sistematizadas desde então e, no presente momento, tentamos dar conta de redimensionar o olhar sobre este objeto depois de três anos. Fundamentados no pensamento de Braudel (1981) a respeito da experiência e sua duração no tempo histórico, hoje, em um período de curta duração, notamos que o legado daqueles três meses entre março e junho de 2016 ainda perduram nas representações sociais dos discentes.

Em 2016, durante as pesquisa-ações, um dos critérios de escolha das escolas (da rede estadual de educação) foi o de abarcar regiões diferentes do estado; por conseguinte, visitamos a baixada fluminense, região serrana e metropolitana, além da cidade do Rio de Janeiro. Os estudantes entrevistados para esse trabalho eram da região serrana e da zona norte da capital fluminense[2]. Pensamos que é relevante abordar o que Bourdieu (1997) argumenta na relação entre sujeito e objeto, em uma pesquisa. Para o autor, dificilmente o pesquisador está à altura do objeto, pois ele não vive a experiência do próprio sujeito. Assim, a aproximação do pesquisador com a temática em questão deve ser mediada por estudos/conhecimentos aprofundados sobre o tema. O autor ainda pondera que numa entrevista o pesquisador, além de objetivar o sujeito, também é objetivado por ele, sendo a pesquisa a mediação entre ambos.

---

2 As escolas em questão foram: Em Petrópolis, o Colégio Estadual Dom Pedro II. Em Nova Iguaçu, Instituto de Educação Rangel Pestana. Na cidade do Rio de Janeiro, Colégio Estadual Paulo Freire e o Colégio Estadual Compositor Luiz Carlos da Vila.

Exposta essa reflexão, pressupomos que o trato com outra perspectiva de memória, a partir de uma experiência de um dos autores e não somente por meio das entrevistas, pode ampliar o potencial analítico investigativo.

As conclusões a que chegamos apontam que a experiência vivida pelos estudantes foi fundamental para as vidas deles, tanto no momento do acontecimento, quanto no tempo de curta duração. Inúmeros aspectos, como escolha profissional, identidade, pertencimento, vontade coletiva e práxis política que eles mobilizam, são creditadas às ocupações.

O QUE FORAM AS OCUPAÇÕES: BREVE ANÁLISE DE CONJUNTURA

O movimento de ocupações de escolas, no Brasil, tem relação conjuntural com alguns episódios marcantes, a exemplo das lutas dos estudantes no Chile, em 2006. Diversas manifestações contemporâneas tiveram características regulares e comuns às ocupações de escolas, como a descentralização, crítica à forma tradicional de manifestação no campo democrático popular (via partidos de esquerda e sindicatos) e a mobilização via redes sociais. Gohn (2017) conceitua esse tipo de fenômeno como uma ação dos chamados Novos ou Novíssimos Movimentos Sociais.

Em setembro de 2015, no âmbito escolar, houve uma mudança conjuntural que eclodiu em uma série de lutas que se desenrolaram ao longo de 2016. Nesse período, em São Paulo, foram anunciadas medidas, por parte do governo do estado, que através de uma proposta denominada de reorganização escolar, indicava o fechamento de cerca de cem escolas. Além do mais, o projeto apresentado traria impacto direto na vida de um milhão de alunos que seriam transferidos das suas respectivas unidades educacionais de origem para que as escolas passassem a atender exclusivamente um ciclo educacional (ensino fundamental I, ensino fundamental II e ensino médio). Os estudantes criticavam essas medidas, pois elas se forjaram de um modo vertical, sem que os setores interessados e diretamente impactados por elas fossem consultados (CAMPOS, MEDEIROS e RIBEIRO, 2016).

Como resposta, inúmeras manifestações começaram a ganhar corpo nas ruas – entre setembro e novembro de 2015 – e se voltaram, posteriormente, para os espaços escolares. As ocupações das escolas paulistas tiveram início em 08 de novembro de 2015 e chegaram ao ápice no mês de dezembro. Mais de duzentas escolas chegaram a ser ocupadas (CAMPOS, MEDEIROS e RIBEIRO, 2016).

O fenômeno paulista alavancou outras mobilizações no país e, em outubro de 2016, 19 estados e quase mil escolas em todo o Brasil estavam ocupadas. (GLOBO, 2016; EL PAÍS, 2016). Os estudantes se organizavam reivindicando demandas locais próprias; porém, as ocupações tinham uma mediação nacional também, a exemplo da contrariedade à Proposta de Emenda Constitucional 241[3] (BRASIL, 2016b) – que tratava do congelamento dos gastos públicos, por vinte anos, em várias áreas da política social, como saúde e educação. Na ocasião houve também a luta contra a Medida Provisória 746 (BRASIL, 2016a) de reestruturação do ensino médio – que apontava para a flexibilização dos currículos escolares. Além disso, a tentativa de um golpe, que gerou o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, também era pauta de muitos debates estudantis.

Sobre os contornos locais das problemáticas da educação básica no Rio de Janeiro, o movimento de ocupações fluminense surge em uma conjuntura de crise política e econômica regional. A administração pública passava por uma forte crise, que culminou no decreto de calamidade pública por parte do governador em exercício, Francisco Dornelles (RIO DE JANEIRO, 2016).

Assim, houve atraso no pagamento dos servidores estaduais, o que fez, inclusive, com que diversas categorias entrassem em greve. Os profissionais da rede estadual de educação básica também aderiram ao movimento grevista. Diversos estudantes entrevistados na ocasião já apontavam que a greve docente foi condição sine qua non para criar um contexto de luta estudantil. As entrevistas feitas esse ano apontaram para essa mesma percepção.

QUADRO CONCEITUAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA

Um elemento incontornável dessa discussão diz respeito à experiência e a sua duração. Braudel (1981) é um dos grandes expoentes da Escola dos *Annales* e, nas suas reflexões inovadoras sobre o tempo, pondera que a experiência não se esgota no tempo de curta duração (ou tempo do acontecimento).

De acordo com o autor, o tempo do acontecimento é o mais caprichoso, mais enganoso das durações. Configura-se como o tempo do jornalista, que registra o *flash*, a notícia do agora. Para este autor, a dificuldade da historiografia de lidar com estes fatos é que os mesmos ainda não configuram uma regularidade estrutural.

---

3 Posteriormente essa PEC foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional 95/2016.

Tendo em vista ainda a contribuição braudeliana, um tempo de média duração se configura como o conjuntural, no qual determinados aspectos se manifestam com regularidade, a exemplo das variações econômicas das crises do capitalismo. O autor discute que mudanças vão amalgamando uma nova estrutura social e geram a longa duração. Estas mudanças são lentas, por vezes, imperceptíveis, para a geração protagonista das mudanças. À medida que se consolidam ao longo de séculos, podem ser consideradas como um tempo de longa duração.

As ocupações de escola ganharam fôlego em uma série de eventos quase que simultâneos ou ainda dentro de um espaço temporal curto (final de 2015 ao primeiro semestre de 2016). Perante esse cenário, duas reflexões vêm à tona. A primeira é que o nosso esforço de pensar a particularidade desse fenômeno (no Brasil) não descarta a mediação em relação às tendências globais de manifestações contestatórias (principalmente da juventude) de caráter um tanto quanto similar às ocupações escolares. Deste modo, percebemos que, num período um pouco superior a dez anos, há uma regularidade neste tipo de manifestações. Os escritos de Alves (2012) e Gohn (2017) ajudam a sustentar esse ponto de vista. Começamos a amadurecer o pressuposto de que talvez o início do século XXI tenha como uma das marcas, no seu tempo de média duração, manifestações de massas, na linha do que os Novos Movimentos Sociais fazem.

A segunda reflexão diz respeito ao fato de que a experiência que os sujeitos viveram nas escolas pode ter sido paradigmática para o decorrer da vida deles. Ou seja, aquela experiência não se esgota no acontecimento. Sendo assim, o ato filosófico (SAVINI, 1985), o pensar sobre a existência, a relação pedagógica com a escola e o aprender podem remeter aos dias em que eles "viraram a escola do avesso".

A proximidade investigativa com algumas lideranças das ocupações nos ajuda a formular a afirmação acima. É necessário desenvolver mais investigações que abarquem outros participantes que não eram tão protagonistas. Defendemos, contudo, que o exercício teórico aqui feito pode contribuir para análises futuras, tanto no campo da história, quanto nas áreas da sociologia e sociologia da educação.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E ASPECTOS NORMATIVOS LEGAIS

Outro conceito chave do trabalho diz respeito à participação política. Dallari (1984) relaciona participação ao poder de decidir, assim como à incontornável convivência em coletividade. A compreensão sobre a participação política mudou muito ao longo da história da humanidade. Por exemplo, na Grécia Antiga, a política era restrita aos homens livres (ARISTÓTELES, 2010). A privação das demais pessoas não perpassava pela preocupação no espectro teórico de importantes pensadores, como o próprio Aristóteles. Ao mesmo tempo, quem realizava a política na polis grega o fazia via democracia direta. No decorrer do século XVII, a participação política ganhou novo contorno; com o advento da sociedade burguesa, a democracia representativa se consolida como uma alternativa (FONTES, s/d).

Seja através da eleição (na democracia representativa) ou da retórica (na democracia direta), Dallari (1984) defende que a omissão na possibilidade de tomada de decisão política é um gesto que em nada contribui com a sociabilidade coletiva. O autor é categórico ao defender a participação política como um direito fundamental moderno.

Para Bobbio (1986) a contemporaneidade dispõe de recursos, como os tecnológicos, que devem ser aperfeiçoados para garantir mais poder de participação da sociedade, essencialmente nos temas de maior apelo.

Dallari (op. cit.) argumenta também que a participação pode ser individual ou coletiva. A individual perpassa pela mera ação do sujeito. Já a coletiva, demanda um grupo social. Assim, a democracia moderna encontra o partido político como a entidade mais complexa e estruturada para pensar a relação entre política e coletividade.

Os estudantes que ocuparam as escolas tiveram a chance primorosa de promover uma democracia direta no ambiente pedagógico. Partilhamos das constatações de Nogueira (2013) e Dallari (1984) de que a modernidade se destaca mais pela prevalência da participação política, via espaços representativos, do que pelo caminho da democracia direta.

As nossas reflexões convergem com o que Gramsci (2011) elabora. Participar da vida política mobiliza a relação do sujeito com o poder, a construção de identidade, promove o exercício filosófico cotidiano, tudo isso dentro das dimensões da práxis humana. O pleito da gestão democrática na escola, materializado pelos estudantes por meio do direito à participação na seleção de diretores, contrasta com a prática então realizada no Rio de Janeiro, que consistia

na indicação política de diretores para seus cargos. O movimento da ampliação da participação no processo decisório da gestão escolar pela comunidade escolar, no entanto, não é necessariamente novo e encontrou base legal em normativos já existentes.

No território nacional, a década de 1980 é um marco sobre a temática da gestão democrática. Foi um período marcado por muitas pautas e reivindicações nesse sentido, fruto de um cenário político após um longo período de ditadura. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) realizou a inclusão, no Art. 205, de dispositivos específicos sobre a gestão democrática. Trata-se de um marco legal importante, pois representa a inclusão do tema no nível mais elevado do ordenamento jurídico nacional, devendo então pautar a educação brasileira e implementar a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988).

No que se refere ao âmbito específico da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) é outro marco importante. Nela o princípio da gestão democrática, previsto na constituição, é mantido.

Atualmente, uma referência significativa para balizar a discussão sobre a gestão democrática gira em torno do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 e com vigência até 2024 (BRASIL, 2014). A meta 19 estipula que, no ano de 2016, os entes federativos deveriam estabelecer legislações específicas sobre o tema, em seus respectivos sistemas de ensino. Destacamos que há uma amplitude do termo legislação específica, pois "a gestão democrática tanto poderá ser regulamenta por uma lei como através de um decreto, portaria, resolução ou demais mecanismos legais, marcando, dessa maneira, formas distintas de debate e participação da comunidade em cada ente federado" (AMARAL, 2019, p. 309)

Este PNE também apresenta elementos contundentes no que diz respeito à participação política e gestão democrática, pois aponta o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, dentre outras pautas (BRASIL, 2014). Nas ocupações analisadas, estes aspectos ganharam contornos veementes, o que vai ao encontro do que Dallari (1984) pondera ao afirmar que o aumento da participação política propicia o melhor entendimento da luta por direitos.

A redemocratização, a conquista de direitos no Brasil e a materialização legal destas mediações na forma de gestão democrática trazem à tona um debate presente nos dias de hoje, relacionado aos modelos de gestão da educação. Os modelos organizacionais e o modelo de gestão gerencial ganharam hegemonia e contrastam com os princípios da gestão democrática (PARO, 2016a). Muitas vezes, esse modelo de gestão gerencial se apropria de significados da gestão democrática e lhe dá novos sentidos, muitas vezes dissonantes dos sentidos originalmente propostos.

A administração escolar busca nas escolas clássicas de administração respostas para os desafios de educar um número cada vez maior de indivíduos. Por influência do modelo gerencial, a administração escolar pode adotar posturas fiscalizadoras, centralizadoras e hierárquicas, indo de encontro aos princípios básicos da gestão democrática. Trata-se de um embate de posturas progressistas com um *modus operandi* tipicamente neoliberal.

O conceito de gestão democrática ficou restrito ao ensino público. Essa restrição, contudo, não pode diminuir sua relevância, pois retratou um movimento até então com baixa representatividade e que atendeu a uma demanda latente em temas como mecanismos de participação, tais como eleição de dirigentes escolares, formação de conselhos escolares, elaboração de normativos, como o regimento e o projeto pedagógico, construídos de forma coletiva, e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público, conforme o trabalho de Peroni (2013).

A gestão democrática do ensino é um elemento importante para que se realize a democratização da sociedade brasileira. São elementos constitutivos da gestão democrática a construção do projeto político-pedagógico, a eleição para diretores, a autonomia administrativa e financeira, entre outros. Trata-se de processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, pois promovem a participação da comunidade acadêmica nas discussões e nas tomadas de decisão. A eleição para diretores não é único meio legalmente aceito para nomeação dos diretores escolares no Brasil em instituições públicas de ensino, como descreve Paro (2003). Para provimento do cargo de diretor escolar, podem-se mencionar, de forma geral, três institutos: a) o da nomeação direta; b) o concurso público e, por fim, c) a eleição pela comunidade escolar. De acordo com a literatura levantada na área e mencionada até então nesse texto, a eleição de diretores é a que melhor contempla os diversos aspectos da participação política e que potencializa a democracia, uma vez que a nomeação é pouco inclusiva politicamente e o concurso se respalda no mérito, categoria esta ampla, como aponta Amaral (2019).

A legislação que afeta o contexto legal de seleção dos diretores no município do Rio de Janeiro, por exemplo, e no estado passou por diferentes marcos legais. Com objetivo de fornecer uma visão geral desses normativos, Castro e Amaral (2019) elaboram uma tabela que resume os principais institutos do ordenamento jurídico que versam sobre o tema e auxiliam a pensar o objeto tratado no texto:

Tabela 1 - Ordenamentos Legais e Seleção de Diretores no Estado e Município do Rio de Janeiro

Ordenamento legal	Ano de Aprovação	Processo de seleção e diretores
Plano Nacional de Educação	2014	Critérios técnicos de mérito, desempenho e consulta à comunidade escolar.
Constituição do estado do Rio de Janeiro	1989	Eleições diretas, na forma da lei, para direção das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público.
Plano Estadual de Educação	Não aprovado	xxxx
Lei N. 7299 – Estado do RJ	2016	Processos consultivos para a indicação de diretores.
Resolução SEEDUC que regulamenta a Lei N.7299/16	2016	Processo consultivo para a indicação de diretores.
Lei Orgânica município do Rio de Janeiro	1990	Eleição direta para direção das unidades da rede municipal de ensino público.
Plano Municipal de Educação	2018	Consulta à comunidade escolar por meio de lei municipal para escolha de diretores de unidades escolares.
Resolução SME	2017	Processo de seleção de gestores das unidades escolares.

Fonte: Castro e Amaral (2019)

O que se percebe é uma diversidade de dispositivos legais que apresentam diferentes orientações sobre o processo de nomeação de diretores escolares. Nesse contexto, deve-se pensar sobre os estudantes mobilizados por um processo coletivo, vinculado explicitamente à inclusão destes jovens na categoria de sujeitos de direito à participação na construção de uma política pública educacional. Castro e Amaral (2019) constatam algo similar às nossas investigações, no que tange ao quanto a mobilização estudantil foi crucial no Estado do Rio de Janeiro para aprovação da lei de consulta para indicação de diretores de escola.

MEMÓRIA E CATEGORIAS DE CONTEÚDO DA PESQUISA

Nosso eixo de análise para entender as experiências vividas nas ocupações, como dito anteriormente, é o de compreender a experiência como uma categoria filosófica. Explicando melhor, "aquilo que 'nos passa', ou que nos acontece, e ao nos passar, nos forma e nos transforma" (BONDÍA, 2002, p. 26) porque muda radicalmente a nossa existência, levando em conta que nos provoca, nos tensiona, nos inquieta.

No nosso entendimento, as experiências vividas na época em que as escolas foram ocupadas pelos estudantes são experiências que, no momento presente, impactam os sujeitos que as vivenciaram e não podem ser restritas ao acontecimento em si, uma vez que ainda provocam reflexões sobre o ocorrido. Tais experiências indicam a necessidade de se repensar a escola, suas práticas e as relações vivenciadas nos espaços escolares. São experiências que permanecem constituindo a trajetória dos estudantes, dos familiares e profissionais que atuam na área de Educação e que participaram do cotidiano das escolas ocupadas, embora as ocupações tenham terminado. Nesse sentido, concordamos com Bondía quando o autor argumenta que "a experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca." (Ibid., p. 21); em outras palavras, seus efeitos não estão restritos ao acontecimento que a gerou.

Um dos autores do artigo vivenciou, de perto, o movimento das ocupações ocorrido em 2016. Na época, intencionalmente visitou algumas escolas ocupadas no município do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que convivia, em sua família, com uma jovem que participou ativamente do movimento na escola em que estava matriculada, no Ensino Médio, a quem chamaremos Marina[4]. Nessa seção do texto, faremos o movimento para pensar como esse acontecimento específico – o movimento de ocupação das escolas pelos/as estudantes – a partir do relato de duas experiências vividas pelo autor – ao visitar uma das escolas ocupadas e no convívio com a jovem em questão – constituiu um momento de grande aprendizagem e reflexão para ele, hoje professor universitário (e, durante muitos anos, professor da escola básica). O esforço de rememorar os fatos parte do princípio de que

> A memória, ao mesmo tempo que nos modela, é também por nós modelada. Isso resume perfeitamente a dialética da memória e da identidade que se conjugam, se nutrem mutuamente, se apóiam uma na outra para produzir uma trajetória de vida, uma história, um mito, uma narrativa (CANDAU, 2014, p. 16).

A primeira situação aconteceu em uma visita à Unidade Tijuca II do Colégio Pedro II, localizada no bairro da Tijuca. A visita em questão foi acompanhada pela filha desse professor, na ocasião com oito anos, que entusiasmada com a possibilidade de conhecer uma escola ocupada pelos estudantes, levou consigo material para anotar tudo o que considerasse importante de ser visto no local. Ou seja, o primeiro aspecto que merece ser destacado é o fato de que a simples

4 Nome fictício, a fim de manter o anonimato da jovem em questão.

vivência de conhecer esse espaço reconfigurado gerou uma mobilização na criança, que sentiu a necessidade de aproveitar ao máximo aquela experiência, utilizando o registro como possibilidade de memória.

Ao final da visita, um dos jovens responsáveis pelo movimento naquela escola dirigiu-se ao professor e perguntou a idade da criança. Quando soube que a menina tinha oito anos, se limitou a fazer o seguinte comentário: "Coitada!", fato que lhe aguçou a curiosidade. Diante do comentário, coube perguntar o porquê de ter dito aquilo. A justificativa foi a seguinte: "porque ela tem mais dez anos de escola pela frente". No mínimo, parecia-lhe paradoxal um comentário dessa natureza feito pelo jovem, levando em conta que ele próprio estava dormindo na escola (inclusive naquele final de semana, com uma das fases do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM – em curso), abrindo mão do conforto da sua casa, justamente para, entre outras possibilidades, ressignificar aquele espaço e as suas práticas.

Aquele comentário causou um profundo descontentamento no professor. O que se limitou a dizer, na ocasião, foi o seguinte: "não é possível que algo diferente não possa ser feito em tanto tempo!". Tal comentário o pegou de surpresa, foi necessário um tempo para pensar a respeito. Até os dias atuais, aquele estudante continua refletindo sobre esse breve diálogo ocorrido no final de 2016 – breve, na sua composição; contudo, profundo na possibilidade de análise para o próprio movimento e na denúncia de uma escola que não dá conta dos anseios e necessidade da juventude que a frequenta.

Pouco tempo depois dessa visita, o movimento de ocupações se encerrou. Marina, a jovem que convivia com o professor, frequentava a Escola Técnica Estadual Adolpho Bloch e ficou profundamente cabisbaixa, triste com o que significava o retorno da rotina escolar antes daquele cenário. Questionada sobre o motivo de tamanha tristeza, se limitou a dizer: "simplesmente não conseguirei voltar à escola, não depois do que vivemos no período das ocupações... como poderei estar lá, vivendo do mesmo jeito de antes, fingindo que nada aconteceu?"

A jovem evidencia o que Bondía defende como possibilidade de atravessamento no sentido da experiência. Para o autor, a experiência "ao nos passar, nos forma e nos transforma." (Ibid., p. 26). Como se adequar a uma escola muitas vezes desconectada com as suas necessidades depois de ter vivido o protagonismo possibilitado pela ocupação do espaço escolar? Nesse sentido, a experiência escolar não deveria se restringir a "(...) 'raciocinar' ou 'calcular' ou 'argumentar', como nos tem sido ensinado algumas vezes, mas (...), sobretudo, dar sentido ao que somos e ao que nos acontece". (Ibid., p. 21). A escola, após aquele acontecimento específico, não poderia ser a mesma, porque os sujeitos que habitavam a escola não eram os mesmos. A possibilidade de se pensar o retorno

àquela realidade lhe causava um profundo sofrimento, uma vez que a memória recente de práticas escolares engessadas não lhe possibilitava enxergar, naquele momento, que aquele retorno, por mais doloroso que fosse, poderia ser o anúncio de outras possibilidades de acordos mais democráticos e participativos.

Da mesma forma, o professor em questão, mesmo com tantos anos atuando no magistério, não podia dizer que aquele acontecimento – o movimento de ocupação das escolas – havia simplesmente passado pela sua existência. O movimento em questão, no seu ponto de vista, evidenciava algo que já havia percebido ao longo de sua trajetória profissional: a necessidade premente de se repensar a escola (e as suas práticas) coletivamente, a partir do protagonismo dos estudantes.

Seguindo a linha de raciocínio – a possibilidade de a experiência de ocupação da escola também ter afetado outros estudantes que viveram esse processo – consideramos relevante entrevistar outros jovens que participaram ativamente do movimento. Entrevistamos dois alunos (de gênero e municípios distintos), lideranças em suas escolas na época das ocupações, com os quais nos mantivemos em contato. Para manter o anonimato dos entrevistados, nomes fictícios foram utilizados. Nomeamos o primeiro jovem como Osvaldo, na época em questão, aluno da unidade de Petrópolis do Colégio Dom Pedro II. Nomeamos a segunda jovem como Laís, estudante do Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila, localizado no bairro de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro. Começamos a pensar mais a fundo as entrevistas[5] pela fala de Laís:

> É... eu gosto muito desse tema, e acho que as ocupações em 2016 foram um "respirar" para nossa política, pra nossa esperança, principalmente para quem tá envolvido com a educação. Pra quem tá pensando políticas públicas, tanto pessoal quanto coletivo. (...) Acredito que a gente precisa organizar essa galera. Botar essa galera pra pensar (...). Os alunos secundaristas têm muita energia, tem muita força de vontade, tem muita determinação. Eu lembro que no mesmo dia que a gente fez a assembleia, no mesmo dia a gente ocupou e ficou por dois meses. (...) Foi uma experiência de muito aprendizado, de construção de laços que nunca vão ser quebrados, porque eu acredito que é na luta que a gente constrói mesmo uma sociedade mais justa com muito aprendizado. (...) Eu acho que é um tema que precisa ser estudado, pra gente tá passando para as pessoas, e que precisa ser estimulado. (LAÍS)

A fala da estudante entrevistada apresenta diversas nuances; sobre a experiência e a sua duração, revela, inclusive, que aqueles dias influenciaram a sua **escolha profissional**. Atualmente ela cursa Pedagogia em uma universidade

5 Não realizamos adequação das transcrições à norma culta da Língua Portuguesa, como forma de mantermos o mais fielmente possível o registro das falas dos entrevistados.

federal do Rio de Janeiro e, durante a entrevista, citou Paulo Freire, a certa altura, destacando o quão é importante ser sujeito ativo na escola, aspecto esse que impulsiona a criticidade, um olhar pra si e pro seu lugar no mundo.

Osvaldo também traz um ponto de vista altamente interessante sobre a respectiva experiência. Além da dimensão subjetiva, ele cita ganhos materiais na escola proporcionados pela luta estudantil, como a aquisição de materiais. Trotsky (2009) chama a atenção exatamente para a importância da conquista de ganhos materiais em qualquer luta classista como um elemento chave para construção de uma consciência dos processos de luta e de organização coletiva. Vejamos como esta perspectiva se materializa nos próprios termos do estudante:

> Bom, pra mim, especificamente, foi uma experiência muito grande, porque você começa a ver a escola numa maneira totalmente diferente do que você tem o costume de ver. (...) Tinha uma galera ali que cumpria o pouco da política ali da escola e que teve essa atitude; mas alguns anos antes eu não era esse estudante tão assíduo e não me importava tanto com as coisas. Então, assim, a gente acabou começando a ver de uma maneira diferente, porque você ficar dormindo no colégio, limpando o colégio, você tá confiando no colégio, você tá morando no colégio, né? Então, você começa a tratar o espaço que você tá morando, tá convivendo, como se fosse a casa, né? (...) Então, a gente chega num processo, quero deixar isso ressaltado, porque a gente ocupou em 2016, sendo estudantes, e agora em 2019, se formando. Estudantes que pegaram essa ocupação do começo. Então, querendo ou não, que pensam como uma cultura da escola, que rompe muitas barreiras. Hoje, por exemplo, um dos laboratórios que a gente pedia há tempos vai ser inaugurado esse ano. Então, assim, as pessoas estão vendo ainda as coisas acontecerem; obviamente tem aquela parcela que não pegou nada, não viu nada... mas quem tá lá, os professores, os diretores, os inspetores, todo mundo lembra das coisas. Ainda mais porque nessa ocupação a gente para de ver o professor lá, daquele lado, sentado na mesa dele, como um ser intocável, e a gente começa a ter uma relação mais de amizade com eles. (OSVALDO)

Entendemos que uma categoria importante oriunda das pesquisas feitas é a **vontade coletiva**. Gramsci (2011) pondera que, na modernidade, a vontade coletiva deve possuir uma dimensão jacobina, promovedora de uma reforma intelectual, moral, além de mudanças no padrão econômico de vida. Para o autor, a vontade política corresponde a uma atividade política, prática, ou uma práxis política; prática esta que é feita pelo sujeito, podendo desenvolver no mesmo uma formação de consciência de classe (coletiva). Este processo caracteriza a passagem de uma consciência meramente individual de mundo para uma consciência classista.

Laís assegura que as ocupações "despertaram uma potência" nela e em outros discentes. A passagem a seguir, do estudante Osvaldo, retrata essa dimensão da ocupação:

> O próprio movimento que se inseriu ali, naquele espaço: movimentos tanto estudantis, tanto também dos profissionais de educação, mas mais dos professores mesmo. Mudou muito a cabeça da galera em entender a importância de lutar, a importância de poder construir alguma coisa na escola. (OSVALDO)

A jovem articula uma perspectiva de **práxis** filosófica, de luta coletiva, tendo o processo educativo como mediação para possibilidades transformadoras:

> Hoje eu percebo que essa potência foi despertada na ocupação. A potência de questionar, de se colocar à disposição da luta, e principalmente, de buscar uma teoria e entender o que tá por detrás de todo esse sistema, que é um sistema historicamente eurocêntrico, uma perspectiva burguesa também. (LAIS)

Sobre a **relação entre os alunos, professores e direção da escola** foi possível notar uma tríade relevante. Primeiramente, os próprios estudantes entrevistados relatam que o movimento grevista docente ajudou a impulsionar as ocupações estudantis. Por outra via, o subsídio político-pedagógico de parte da comunidade docente também proporcionou uma sociabilidade favorável aos discentes, assim como proporcionou apoio logístico em alguns casos. Nesse sentido, Osvaldo destaca:

> A primeira coisa que a gente pode falar é que a nossa relação com a direção no momento da ocupação foi muito boa, apesar de a gente conhecer colégios que não tiveram esse tipo de relação com a direção. (...) Diferentemente da maioria das escolas, com a abertura muito grande em direção ao Estado, que a todo momento estava dialogando com a gente e tentando fazer a mediação entre o que o estudante queria e o que o Estado poderia proporcionar. A gente conseguiu esse caráter muito importante e é uma coisa que pesou muito pra gente: a ajuda dos professores. Afinal, seria muito difícil manter a estrutura toda da ocupação sem a ajuda dos professores. (OSVALDO)

Destacamos que esses trechos tratados, a partir das entrevistas, convergem com pilares da concepção de gestão democrática abordados por Paro (2016b). Laís segue a mesma perspectiva:

> Foi um momento onde os professores estavam pedindo reajuste salarial, estavam pedindo por benefícios. E essa greve dos professores foi a greve mais longa. Foi de quatro meses, porque os professores entraram em greve e depois de um mês teve a ocupação, e depois as ocupações aumentaram. Então, isso fez com que a pressão pelo reajuste e pelas causas dos professores aumentasse; fez com que a gente conseguisse derrubar o SAERJ, fez com que a gente conseguisse eleição pra direção. Então, a gente percebe que teve muita conquista. Mas por conta dessa mobilização de alunos independentes, alunos que não tinham contanto algum com o que é a política, com esse conceito, com esse papel político na sociedade. (LAÍS)

Notamos que as ocupações tiveram um caráter enaltecedor de uma experiência que trouxe à tona a sensação do **pertencimento à escola**. As falas de Laís, de Osvaldo e da Marina induzem-nos à mesma constatação. No caso de Laís, este pertencimento veio associado à construção da **identidade**; ela ressalta que a influenciou na aceitação de sua negritude, na sua compreensão sobre ser mulher e moradora de uma determinada região da cidade. Vejamos:

> As ocupações foram um espaço de resistência, de troca, de saberes. De união, de unidade. Eu diria que após os três anos eu entendo palavras e conceitos como "pertencimento" como um marco. Eu não me encontrava como uma moradora de Manguinhos, como uma pessoa que tem capacidade de construir algo ali (em Manguinhos). Eu só ia pra casa, dormia, e não tinha um vínculo com aquele meu espaço, com aquela minha terra, com as pessoas... eu não tinha nenhuma relação de pertencimento. E isso foi o que a ocupação me trouxe. Eu entendo, agora, Manguinhos como um espaço de construção de saberes, de cultura, de arte, de produção mesmo. Não apenas como um espaço de violência, como muitas das vezes a gente vê a favela, né. E após a ocupação, eu entendo que isso foi o resultado: a construção de pertencimento, de uma família; e que por mais que as pessoas tenham tido diversos caminhos, hoje ainda assim a gente se encontra, e a gente vê no olhar do outro que ainda tem um vínculo, né, daquilo tudo que a gente passou juntos, e tal. Então, foi uma experiência que me trouxe um crescimento, um amadurecimento. (...) Foi o que me fez escolher a pedagogia como um curso, como graduação. Trouxe muitos questionamentos internos, em relação ao cabelo, por exemplo: trouxe o questionamento da minha negritude, a apropriação de toda uma história, porque dali eu fui começando a entender o que era o feminismo, o que era o feminismo negro, os conceitos de fascismo, do que é a falta dessa olhada, dessa história negra nos livros didáticos. Então, esses questionamentos todos me resultaram numa pessoa mais empoderada. Então, também eu acredito que o empoderamento nesses três anos depois da ocupação foi fundamental, sim. (LAÍS)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões às quais chegamos apontam que a experiência vivida pelos estudantes foi fundamental para as vidas deles, tanto no momento do acontecimento, quanto no tempo de curta duração. Inúmeros aspectos como identidade, pertencimento, vontade coletiva e práxis política que eles mobilizam são creditadas às ocupações.

As falas de Marina, Laís e Osvaldo indicaram como foi difícil voltar a conceber a escola da mesma forma, nos mesmos moldes de gestão antes da ocupação, especialmente agora após a experiência de ser sujeito ativo da gestão escolar.

Laís ponderou, na entrevista, que muitos grêmios estudantis foram criados; porém, muitos estudantes que não participaram do movimento tenderam a cooptação por parte da influência, tanto da direção escolar ou de gestores de escala maiores da Secretaria de Estado de Educação. Ela entende que há uma diferença de sociabilidade e trato com a lei de consulta de escolha de diretores entre estudantes que ocuparam e os que não ocuparam escolas. Esse é um pressuposto que merece aprofundamento investigativo futuro.

No caso do Rio de Janeiro, as entrevistas realizadas, as demais pesquisas feitas e as referências teóricas levantadas apontam que o aprimoramento da gestão democrática tem como um ponto de corte fundamental as ocupações de escolas. Ao que tudo indica, a vontade coletiva mobilizada pelos discentes captou essa mediação da práxis de luta.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Ocupar Wall Street… e depois? In: HARVEY, David (Et al.) **Ocuppy**: Movimentos de Protestos que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. 2012.

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas. **Educação** (Porto Alegre), v. 42, n. 2, p. 308-317, maio-ago. 2019.

ARISTÓTELES. **A Política**. 1 ed., São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (uma defesa das regras do jogo). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BONDÍA, Jorge Larrosa. Notas sobre a experiência e o saber da experiência. **Revista Brasileira de Educação**, Jan/Fev/Mar/Abr 2002, Nº 19.

BOURDIEU, Pierre. (Coord.) **A Miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília 5 out. 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746**, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2016a. Disponível em: < https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4708607&disposition=inline>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016b.

BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências Sociais**. 3ª Ed. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

BOURDIEU, Pierre. (Coord.) **A Miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CANDAU, Joël. **Memória e identidade**. Tradução Maria Letícia Ferreira. 2. Reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

CASTRO, M.; AMARAL, D. P. Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 2. Janeiro de 2019.

CAMPOS, Antonia; MEDEIROS, Jonas; RIBEIRO, Marcio (2016). **Escolas de Luta**. Coleção Baderna. São Paulo, Veneta.

DALLARI, Dalmo. **O que é Participação Política**. São Paulo: Abril cultural: brasiliense, 1984.

EL PAIS. (2016) PEC 241: **Com quase 1.000 escolas ocupadas no país, ato de estudantes chega a SP.** Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/24/politica/1477327658_698523.html>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FONTES, Virgínia. **Sociedade Civil**: Dicionário da Educação Profissional em Saúde (Verbetes) Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>. Acesso em: 30 mar. 2017. (s/d)

GLOBO. **Ocupação de escolas e universidades chega a 19 estados**. Bom dia Brasil: Edição do dia 26/10/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/10/ocupacao-de-escolas-e-universidades-chega-19-estados.html>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil**: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**, v. 3. Maquiavel - Notas sobre o Estado e Política. 4ª ed. Ri ode Janeiro. Civilização Brasileira. 2011.

HARVEY, David (et. al.) **Ocuppy**: Movimentos de Protestos que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. 2012.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007/2015**. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-escolarizacao-das-pessoas-de-6-a-14-anos.html >. Acesso em: 03 nov. 2019.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios Teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**: ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: contraponto, 2013.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2016a.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2016b.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Líber Livro , 2013. p. 9-32

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei n° 7299**, de 03/06/2016. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>. Acesso em: 29 out. 2019.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei n° 6362**, de 28/05/2018. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2018/636/6362/lei-ordinaria-n-6362-2018-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto 45.692**, de 17/06/2016. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=28039325917226567&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&_adf.ctrl-state=1cx4dapyh3_9>. Acesso em: 28 out. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Educação do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Ed. Autores Associados, 1985.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005. Disponível em: <http://w.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3>. Acesso em: 3 nov. 2019.

TROTSKY, Leon. **Escritos sobre sindicato**. 2ª Ed. Brasília: Nova Palavra. 2009.

Rafael Bastos Costa de Oliveira
Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana, pela UERJ. Docente da Faculdade de Educação - UERJ, Departamento de Estudos de Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação. Docente também do Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Católica de Petrópolis. E-mail: rafaelbastosoliveira@yahoo.com.br

Virgínia Cecília da Rocha Louzada
Doutora em Educação (UFF), Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (ProPEd), na linha de pesquisa "Infância, Juventude e Educação", Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Avaliação e Infâncias(GEPPAI).). E-mail: virginia.louzada@uerj.br

Paulo David de Jesus Tostes dos Santos
Mestre em Administração de Empresas (PUC/RJ). Analista de Planejamento e Gestão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Doutorando do Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Petrópolis (UCP). E-mail: paulo.tostes@gmail.com

Recebido em 20 de janeiro de 2020.
Aprovado em 09 de abril de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.99452

Uma perspectiva sistêmico-discursiva sobre a mercantilização e a estratégia de gestão do ensino superior

A systemic-discursive perspective on commodification and higher education management strategy

Una perspectiva discursiva sistémica sobre la mercantilización y la estrategia de gestión de la educación superior

VICTOR LAUS-GOMES
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-8497-4392
Universidade Católica de Brasília.
RENATA ANDREONI
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-7020-7133
Faculdade Instituto Brasileiro de Ciências Médicas Juscelino Jubitschek.

Resumo: Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar as escolhas discursivas do Grupo Estácio ao apresentar sua estratégia organizacional. Sob uma perspectiva sistêmico-discursiva, são discutidos os conceitos de sistema, sentido e comunicação. No contexto de expansão da educação privada evidenciam-se novas posturas e práticas educacionais e de gestão que privilegiam a visão de negócio e a mercantilização das relações. Termos e expressões que antes eram restritos ao sistema econômico, sob o código lucro/prejuízo, são incorporados e singularizados em uma semântica própria da estratégia educacional privada.

Palavras-chave: Gestão Educacional; Teoria dos Sistemas Sociais; Estratégia Organizacional; Semântica da Estratégia.

***Abstract**: The aim of this paper is to analyze the discursive choices of the Estácio Group when presenting its organizational strategy. From a systemic-discursive perspective, the concepts of system, meaning, and communication are discussed. In the context of private education expansion, new educational and management practices are evidenced. Terms and expressions that were previously restricted to the economic system, under the code profit/loss, are incorporated and singularized in a semantics proper to private educational strategy.*

***Keywords**: Educational Management. Social Systems Theory. Organizational Strategy. Semantics of Strategy.*

***Resumen**: El objetivo de este trabajo es analizar las elecciones discursivas del Grupo Estácio al presentar su estrategia organizacional. Desde una perspectiva discursiva sistémica, se discuten los conceptos de sistema, significado y comunicación. En el contexto de la expansión de la educación privada, se evidencian nuevas actitudes y prácticas educativas y de gestión que enfatizan la visión empresarial y la comercialización de las relaciones. Los términos y expresiones que antes estaban restringidos al sistema económico, bajo el código de ganancias/pérdidas, se incorporan y singularizan en una semántica propia de la estrategia educativa privada.*

***Palabras-clave**: Gestión Educativa; Teoría de los Sistemas Sociales; Estrategia Organizacional; Semántica de la Estrategia.*

INTRODUÇÃO

A chamada mercantilização do ensino superior parece ser uma realidade consolidada no Brasil. Uma evidência concreta é a abertura de capital de cinco grandes grupos educacionais na bolsa de valores. Sob uma perspectiva sistêmica, podemos afirmar, seguindo a hipótese de Andersen (2003b) sobre organizações polifônicas, que esses grupos materializam a eclosão das fronteiras e o imbricamento ou acoplamento entre os diferentes sistemas sociais, como o econômico, o educacional, o científico, o político e o jurídico, característica marcante das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, as organizações educacionais podem ser compreendidas por meio de suas ligações simultâneas com os distintos sistemas funcionais.

Neste artigo[1], fazemos uma leitura dos sentidos sobre a estratégia construídos em textos institucionais do grupo Estácio. Nosso objetivo é compreender as escolhas discursivas da organização para apresentar sua estratégia e, com isso, constituir-se comunicativamente como Instituição de Educação Superior (IES). Entendemos que, por meio dessas escolhas, é possível distinguir-se dos demais sistemas sociais, incluindo outras organizações educativas, a sociedade e, especificamente, o sistema educacional e as políticas públicas para a educação superior.

Esta proposta é desenvolvida à luz do pensamento do sociólogo alemão Niklas Luhmann (2016; 2011). Ao compreender os sistemas sociais como instâncias constituídas fundamentalmente por comunicação, o autor fornece um quadro para pensarmos os fenômenos sociais a partir de suas impossibilidades, impermanências, imprevisibilidades, instabilidades e incertezas. Ou seja, fundamentalmente, de sua contingência, a partir das relações (re)estabelecidas.

1 Este trabalho apresenta parte dos resultados de projeto financiado pelo CNPq (Chamada Universal 2016).

A comunicação, conceito central para a teoria de Luhmann, é uma operação essencialmente social, que origina, mantém e reproduz os sistemas sociais. Apesar de pressupor a relação entre duas ou mais consciências, ela não pode ser "imputada a nenhuma consciência isolada" (LUHMANN, 2011, p. 293) e sim, a sua própria dinâmica relacional, que depende da conexão entre diferentes acontecimentos comunicacionais. É, portanto, emergente e redundante. Para haver comunicação é preciso haver conexões entre diferentes acontecimentos, constituindo uma rede comunicacional que sustenta os sistemas sociais. Uma organização, sob essa perspectiva, pode ser compreendida como um sistema autopoiético de acontecimentos comunicacionais interconectados. Poderíamos dizer, nesse sentido, que a comunicação é responsável pela própria sustentabilidade das organizações. Ou seja, a ausência de comunicação inviabilizaria as organizações.

Sobre a perspectiva teórica de Luhmann, quando tratamos de práticas discursivas, a condensação de formas comunicacionais pode ser compreendida como um processo de produção de sentidos. O sentido, nesta concepção, é experimentado por sistemas de consciência e por sistemas de comunicação. Para o autor, não há vinculação obrigatória a um sujeito e o acesso ao mundo do sentido se dá através da distinção entre meio e forma. Os elementos do meio estão acoplados de modo amplo e os da forma, de modo estreito. Assim, podemos compreender os sentidos como condensações de formas em contextos de possibilidades. A parte interior da forma indica o sentido e a outra, o mais além, um campo aberto de alternativas. Como não há rigidez nessa distinção, o que é forma em um momento pode ser meio em outro. Um texto institucional é, portanto, meio e forma. Meio, para um conjunto de formas que podem ser condensadas em torno das práticas sustentáveis da organização, e forma, em meio a um conjunto de práticas comunicacionais que constituem as estratégias de comunicação da mesma organização.

Sistema, sentido e comunicação constituem, assim, a tríade conceitual sobre a qual propomos pensar a semântica da estratégia organizacional. Para o autor alemão, a semântica é caracterizada como a quantidade de formas generalizáveis de diferenças (por exemplo, conceitos, ideias, imagens e símbolos) disponíveis para a seleção de sentidos nos sistemas de comunicação. Essa multiplicidade de sentidos é capturada em novas formas (decisões), que se fazem disponíveis para decisões futuras e que constituem a essência da estratégia. Conforme Gomes (2016), a estratégia organizacional é formada em/por decisões que (re)produzem e sustentam as fronteiras sistêmicas das organizações, diferenciando-as de seus ambientes e (re)construindo suas identidades em um processo sistêmico-comunicacional. Com base nesses pressupostos e na atualização da noção de

semântica proposta por Andersen (2011, 2003a), chegamos à *semântica da estratégia* - sentidos e formas generalizáveis sobre a estratégia organizacional (re)produzidos pelas organizações em seus movimentos de diferenciação sistêmica.

Diante desta compreensão teórica é que propomos tecer um debate crítico-reflexivo sobre as escolhas discursivas do Grupo Estácio e como elas configuram uma semântica de sua estratégia organizacional. Para tanto, inicialmente, realizamos uma breve explanação sobre o cenário contemporâneo da educação superior no Brasil, a fim de melhor contextualizar o âmbito no qual o Grupo está inserido. Em seguida, apresentamos a estratégia analítica e a discussão sobre a semântica da estratégia da Estácio.

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

O advento dos grandes grupos empresariais da educação tem um marco importante no artigo 20 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996) em que foram caracterizadas as instituições particulares em sentido estrito, diferenciando-as daquelas de caráter comunitário, confessional e filantrópico. Recentemente, o referido artigo foi revogado pela lei no 13.868 de 2019, que classifica as instituições de ensino em públicas, privadas e comunitárias, eliminando a classificação de "particulares em sentido estrito" e a não finalidade de lucro das comunitárias, estabelecendo que privadas e comunitárias podem ser qualificadas como confessionais e/ou serem certificadas como filantrópicas.

Diferentes pesquisadores destacam a LDB/1996 como um movimento inicial da fragmentação e expansão do ensino superior no Brasil. Chaves (2010) desenvolve uma análise crítica sobre esse processo, na medida em que a lei passou a permitir, também, a dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, até então inseparáveis no escopo das universidades, como definição exposta na Constituição Federal de 1988. Conforme a autora, o ano de 2007 é outro marco à ampliação da educação superior, a partir da constituição de redes e fusões de instituições privadas - nacionais e internacionais - e pela abertura de seus capitais nas bolsas de valores. Esse processo é identificado por Chaves (2010) como formação de oligopólios, encadeando o impulsionamento da mercantilização do ensino superior. "A tese é de que o sistema de ensino superior deve se tornar mais diversificado e flexível, objetivando uma expansão com contenção nos gastos públicos" (CHAVES, 2010, p. 483).

Se, por um lado, esse movimento expansionista pode ser percebido como oportunidade de democratização do acesso ao ensino superior, por outro, é necessário problematizar os interesses envolvidos e seus possíveis impactos.

(Re)Pensar as bases do desenvolvimento da educação superior é um processo complexo e, portanto, não se sustenta a partir de um pensamento uníssono. Há distintos entendimentos e interesses que entram em conflito na arena democrática para a efetivação das políticas educacionais. Nesse sentido, nossa intenção é contextualizar essa reforma, sob uma perspectiva crítica, trazendo à tona os diferentes elementos envolvidos na retórica desse processo, destacando seus diferentes fluxos e deslocamentos.

Ao destacarmos a década de 1990 como um marco inicial, é importante considerarmos os ideários do governo brasileiro na época, expressos no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRE), sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), constituída por dois mandatos (1995-2002). O Plano, profundamente marcado pelas premissas de privatização e terceirização, indicava a diminuição da responsabilização direta do Estado em diferentes esferas e, por consequência, no ensino superior. O desenvolvimento e fortalecimento dessa política se sustenta nos anos subsequentes, com a criação de bolsas para estudantes do ensino superior privado, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), implementado a partir de 2005. A isenção fiscal proporcionada pela adesão ao Programa contribuiu para a redução de custos e rentabilidade das instituições participantes, além de uma maior atratividade e penetração junto a públicos/mercados até então com difícil acesso ao ensino universitário. O PROUNI foi uma iniciativa da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores - PT. Embora PSDB e PT sejam partidos políticos de orientações ideológicas distintas, a reforma expansionista do ensino superior se mantém. Faz-se importante, porém, considerar que:

> [...] os anos 2000 caracterizam uma nova configuração do neoliberalismo no Brasil, implementado especialmente a partir dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), o qual consiste em combinar políticas econômicas de corte neoliberal com políticas sociais redistributivas de caráter compensatório, baseado em um consenso de que o sincretismo entre o Estado e o mercado seria a base para a restauração "estabilidade econômica" com "justiça social" (LÉDA; SOUSA, 2018, p. 156, grifos originais).

Nos diferentes momentos históricos, independentemente do governo, o que se evidencia, desde a década de 1990, é a expansão e o fortalecimento do neoliberalismo na educação do ensino superior. Outro exemplo importante desse processo é o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído no governo FHC, em 2001, com o propósito de conceder financiamento aos estudantes de baixa renda para pagamento das mensalidades de curso superior no ensino privado. O FIES se manteve nos governos seguintes, com reformulações que

permitiram a sua ampliação e consolidação até os dias atuais. A LDB, o PROUNI, o FIES, a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE)[2], entre outras políticas, conformam um discurso de "democratização" do acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo em que favorece e fortalece a criação e atuação de grupos privados no setor, em detrimento da educação pública. Não obstante as diferentes perspectivas ideológicas em relação às premissas de eficácia e eficiência sobre o ensino público e privado, o fato que destacamos é que tais conformações não são isentas de interesses e, portanto, são constituídas por sentidos, que vão se (des/re) configurando, conforme as intenções expressas (discursos), de maneira explícita e/ou implícita, e as relações estabelecidas. Diante do exposto, destacamos que o posicionamento contemporâneo das instituições privadas de ensino superior está permeado por esses movimentos, que não alheios, influenciam e perpassam a semântica da estratégia de cada IES que se encontra neste contexto.

PERCURSO METODOLÓGICO

Nosso percurso analítico é construído com base na análise semântica proposta por Niels Andersen (2011, 2003a), a partir da teoria sistêmica de Niklas Luhmann. Andersen é um pesquisador dinamarquês do departamento de Gestão, Política e Filosofia da Copenhagen Business School, com estudos sobre gestão e bem-estar social sob a perspectiva da teoria sistêmica, da história conceitual, da teoria do discurso e da desconstrução conceitual. Ao propor a análise semântica, delineia uma possibilidade de operacionalização da teoria sistêmica de Luhmann, construída, essencialmente, para compreender a sociedade, a constituição e as transformações dos sistemas sociais. No caso do autor alemão, o interesse recai sobre a diferenciação funcional da sociedade e sobre como os sistemas sociais se constituem em/por comunicação, originando estruturas semânticas que fundamentam sua constituição, operação e transformação. Andersen (2011, 2003a) desenha um percurso analítico em que a aparente rigidez da teoria sistêmica é flexibilizada para a compreensão dos processos contemporâneos de produção de sentidos, especificamente aqueles relacionados à gestão pública e privada. A seguir, discutimos os principais conceitos e reflexões que compõem esta estratégia analítica.

---

2 Aprovada em 2014, a meta 12 do plano propõe "elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. Assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das nova matrículas na rede pública" (http://pne.mec.gov.br/videos/item/71-pne-meta-12).

A análise semântica é orientada pela distinção entre semântica e sentido, privilegiando a formação e a condensação do sentido em um número de conceitos que, juntos, formam uma reserva semântica que é colocada à disposição para a comunicação. A ênfase está, portanto, na condensação de sentidos e no horizonte de formas generalizáveis que ela implica. Luhmann define sentido como a unidade da distinção atualidade/potencialidade. Algo se apresenta como central para o pensamento ou para a comunicação, em um determinado momento. Este algo é atualizado em relação a um horizonte de atualizações possíveis. Há sempre um núcleo cercado por outras potencialidades, que não podem ser utilizadas ao mesmo tempo. Conforme Luhmann (2016, P. 81):

> O fenômeno do sentido aparece sob a forma de um excedente de remissões a outras possibilidades do vivenciar e do agir. Algo está no foco, no centro da intenção, e outra coisa é indicada marginalmente como horizonte para um e-assim-por-diante do vivenciar e agir.

Potencialidades ou possibilidades não podem ser compreendidas apenas como uma estrutura que precede a atualização, mas, também, como um horizonte de expectativas que emergem a partir dela. Sentido é a apresentação simultânea de realidade e potencialidade. O sentido "não é algo substancial, nem fenomenológico, e tampouco tem uma unidade quantitativa. De certo modo, ele é apenas uma espécie de diferença entre meio e forma" (LUHMANN, 2011, p. 235). Ele é formado por uma operação, pensamento ou comunicação, que desaparece instantaneamente. Por isso, precisa ser criado recursivamente e sempre emerge em referência a outro sentido.

A semântica, por sua vez, expressa formas de sentido condensadas e generalizáveis que são disponibilizadas para operações comunicacionais. Essas formas são relativamente dependentes de situações específicas e obtém seu conteúdo a partir da comunicação que as seleciona. Essencialmente, a busca recai sobre conceitos. Estes são condensados e generalizados com base em uma multiplicidade de sentidos e expectativas. Assim, a utilização de um conceito estabelece determinadas expectativas para a continuidade de uma comunicação. Além disso, o conceito é genérico, isto é, não é idêntico em todas as situações e depende do contexto. A multiplicidade de sentidos em um conceito está relacionada à distinção conceito/contra-conceito. Não pode haver um conceito sem um contra-conceito que impõe restrições ao primeiro. A observação desta oposição, e de como ela se constitui ao longo do tempo, pode ser considerada uma das fases da estratégia analítica proposta por Andersen (2011; 2003a). Assim como a experiência de sentido nos sistemas sociais e nas consciências individuais é construída por meio da observação de uma distinção fundamental entre o atual

e o potencial, a estratégia analítica fundamenta-se na observação como operação básica da compreensão. A análise semântica aplica o historicismo como uma maneira de observar e descrever a reserva conceitual atual, mobilizando questões sobre como os sentidos e as expectativas são formados; e sobre como eles são condensados e generalizados em conceitos que estabelecem reservas conceituais para determinados sistemas de comunicação.

Para Luhmann (2016; 2011), há três dimensões de sentido que podem ser decompostas e, no movimento de análise, de acordo com Andersen (2011), podem ser aplicadas na/para a observação das mudanças semânticas: a dimensão material, a dimensão temporal e a dimensão social. A primeira, material ou factual, remete à distinção básica da estrutura de observação, ou seja, "isto" e "aquilo", partindo de uma escolha de "objetos de intenção constituída de sentido (em sistemas psíquicos) ou temas de comunicação constituída de sentido (em sistemas sociais). Na perspectiva sistêmica, importa observar como são criadas "indicações manejáveis para se lidar com referências do mundo" (LUHMANN, 2016, p.100) e como as oposições isto/aquilo (ou dentro e fora da forma) são construídas. A semântica da temporalidade trata da forma que observamos e definimos o passado e o futuro. O futuro é um horizonte de expectativas, o passado, um espaço de experiências, e o presente existe como uma tensão entre os dois. Sob essa perspectiva, podemos compreender o tempo como uma continuidade movente, promotor de heterogeneidades qualitativas. A partir do tempo, direcionamos nossas ações, na medida em que o presente se ocupa de espacializar a temporalidade, em atos, expressões e significados, produzindo inteligibilidade à vida. A dimensão social, em termos de semântica, é uma questão de formas generalizadas de distinção entre "nós" e "eles". Identidades sociais são a unidade de distinção entre nós e eles. A dimensão social diz respeito a semântica da construção das identidades, em que elas só podem ser "nós" (conceito) em relação a eles (contra-conceito). Não há "nós" a não ser em comparação a "eles". "Eles" só existem, por sua vez, em "nosso" discurso sobre "eles". Isto significa que expectativas sobre os "outros" criam a fronteira para expectativas sobre "nós". Não há semântica que não construa formas factuais, sociais e temporais. Após reunir o material a ser analisado, é possível iniciar a análise pela leitura dos textos com um olhar sobre como eles estabelecem as distinções entre "passado" e "futuro" e entre "nós" e "eles". Podem ser construídos quadros para cada texto, para destacar a valorização de "futuro" em detrimento do "passado" e, dessa forma, delinear um "tempo analítico", já que as mudanças conceituais serão identificadas. A análise não se resume aos quadros, mas eles podem ser um recurso para iniciar a observação das mudanças semânticas. As relações nós/eles e passado/futuro podem ser compreendidas como relações entre conceitos/

contra-conceitos e podem fundamentar as questões sobre os deslocamentos conceituais. Dessa forma, não se trata apenas de uma questão sobre como "nós" e "eles" são valorizados no tempo, mas sobre as tensões entre eles (ANDERSEN, 2011).

Andersen (2011) se refere ao estudo de semânticas contemporâneas como, por exemplo, a semântica da sustentabilidade e a da cidadania, e chama a atenção para as incertezas que podem surgir ao considerarmos esses objetos como conceitos, isto é, formas generalizadas, ou como formas em desenvolvimento, que emergem por meio da generalização. Para o autor, a tensão entre singularidade e generalidade possibilita a observação da maneira como as generalidades podem ser ligadas a condições específicas e vice-versa. Ou seja, sobre como o particular é tratado universalmente e como determinadas ideias tidas como universais definem o que pode aparecer como singular. O conceito de sustentabilidade, por exemplo, condensa sentidos e adquire qualidades universais, ao mesmo tempo em que define condições singulares para a discussão sobre meio-ambiente e questões sociais na comunicação organizacional. É justamente nesta tensão entre singularidade e generalidade que propomos o estudo da semântica da estratégia.

Andersen (2011) destaca que o enfoque de Luhmann, ao discutir as semânticas sociais, recaiu sobre as histórias dos sistemas funcionais (educacional, legal, político, entre outros) e sobre como elas foram construídas ao longo de centenas de anos. Quando propõe sua estratégia analítica, o pesquisador dinamarquês privilegia semânticas contemporâneas e indica uma possibilidade de observação do processo de condensação de sentido por meio da distinção entre três níveis de condensação e generalização: conceitos vazios, semântica e normas.

O conceito vazio é o nível mais baixo de condensação de sentidos e expectativas. Pode ser considerado, conforme o autor, um conceito específico com um contra-conceito inespecífico. Um conceito vazio como a sustentabilidade, em meados dos anos 1980, cria a possibilidade para diversas tentativas de especificar o que não poderia ser considerado sustentável. No nível da semântica, não há somente a criação de um conceito individual, mas de uma reserva conceitual que fica disponível para a comunicação e que constrói um espaço de possibilidades que inclui expectativas generalizadas sobre as dimensões material, temporal e social. As normas, no último nível, delineiam expectativas específicas quando, por exemplo, uma semântica é transformada em um conjunto de prescrições que restringe práticas e, de maneira conformista, desqualifica os desvios.

Neste trabalho, consideramos que a abordagem proposta por Andersen (2011, 2003a) indica um caminho possível para a investigação das estratégias organizacionais e, mais especificamente, para a discussão sobre como as instituições de ensino privadas constroem seus discursos estratégicos e constituem-

se comunicativamente em um contexto em que predomina o gerencialismo, ou estado gerencial, a instrumentalização do saber e a expansão do setor da educação privada.

A SEMÂNTICA DA ESTRATÉGIA DO GRUPO ESTÁCIO

O grupo Estácio iniciou suas atividades em 1970, quando foi criada a Faculdade de Direito Estácio de Sá na Zona Norte do Rio de Janeiro. Desde então, vem ampliando sua atuação, ofertando novos cursos em diversas modalidades e expandindo sua presença em todos os estados brasileiros. Em 2005, ano de implementação do PROUNI, deixa de ser uma sociedade civil filantrópica e se torna uma sociedade civil com fins lucrativos. Ao abrir seu capital na bolsa de valores, em 2007, consolida sua proposta empresarial. No ano de 2019, de acordo com seu site institucional (ESTÁCIO, 2019), possui, em seu quadro de funcionários, mais de oito mil professores e cinco mil administrativos, noventa unidades (49 faculdades credenciadas e 11 centros universitários), e pode ser considerada a segunda maior empresa de educação do país, com mais de 500 mil alunos.

Com o objetivo de refletir sobre as escolhas discursivas da Estácio e de compreender a semântica da estratégia configurada em seus textos institucionais, selecionamos, no site institucional da empresa (ESTÁCIO, 2019), uma declaração sobre os princípios de sua estratégia disponível na seção "Investidores" e a "Mensagem do Presidente" incluída no Relatório de Sustentabilidade de 2018.

Na leitura dos princípios da estratégia, emergem conceitos relacionados à estratégia tais como inovação, qualidade, marketing, cultura organizacional, expansão e novos negócios, ganhos e rentabilidade. Se pensarmos em níveis de condensação e generalização em torno desses conceitos, percebemos uma reserva semântica fortemente associada à prática gerencial. São conceitos presentes no discurso empresarial e poderiam compor declarações sobre estratégia em organizações dos mais diversos setores de atuação. A semântica da estratégia, ou seja, a reserva de sentidos construída em discursos sobre negócios, é mobilizada e (re)produzida no discurso da Estácio. Suas particularidades e apropriações reforçam e indicam a relação sistêmico-discursiva entre os discursos organizacionais, que poderia, em outras abordagens (FREIRE, 2014), ser compreendida como o interdiscurso ou a memória discursiva. Inovar, para o grupo educacional, é monitorar o mercado e renovar seu portfólio de produtos. Nesse sentido, procura manter a oferta de cursos alinhada às necessidades de mercado e às tendências de desenvolvimento econômico das regiões onde atua, além de ampliar a oferta de cursos e de lançar novidades em cursos livres de curta duração, cursos preparatórios para concursos

e de especialização. A qualidade é associada à diferenciação e a uma "educação de primeira linha", que encaminha os alunos para o mercado de trabalho, promove "atendimento de alto padrão" e a "experiência do aluno junto à Companhia". O marketing fortalece a regionalização das mensagens e o reconhecimento da marca em cada região. Com relação à cultura organizacional, há uma aproximação ao conceito de "modelo de gestão", reforçando aspectos como a gestão profissionalizada, a meritocracia, a atração, promoção, treinamento e retenção de talentos, a transparência e o crescimento sustentável com rentabilidade. Portanto, uma cultura evidentemente gerencial. A expansão e os novos negócios privilegiam os investimentos na educação à distância, cursos de pós-graduação lato sensu, cursos preparatórios para concursos e o segmento de educação corporativa. Entre os conceitos mobilizados para apresentar sua estratégia, ainda estão os ganhos de eficiência e a rentabilidade, que manifestam a preocupação com os mecanismos de arrecadação e cobrança, bem como com a gestão de custos e decisões que promovem os ganhos de margem, ou seja, favorecimento de disciplinas a distância e oferta de turmas de estudo dirigido.

O Relatório de Sustentabilidade do Grupo Estácio é formulado, assim como pela maioria das empresas com capital negociado na bolsa de valores, de acordo com as diretrizes da GRI (*Global Reporting Initiative*), uma organização não governamental fundada em 1997. Inicialmente, era um projeto da ONG norte-americana CERES (*Coalition for Environmentally Responsible Economies*) e, posteriormente, se aliou ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PUNUMA). Em 2002, tornou-se uma organização independente sediada em Amsterdã. Hoje, tem parcerias com a OCDE, o Pacto Global e a ISO 26000. O objetivo da GRI é criar diretrizes para que as organizações possam relatar informações sobre sua atuação em relação ao ambiente, à sociedade, ao seu desempenho econômico-financeiro e a suas práticas de governança corporativa, para ajudar os investidores a tomarem decisões fundamentadas. Em 2013, a GRI lançou a versão G4 de suas diretrizes, com maior rigor técnico relacionado, por exemplo, a temas anticorrupção e a emissões de energia, questões atuais sobre sustentabilidade e direitos humanos, de acordo com os princípios da ONU (TERREO, 2019).

Mesmo tendo sua origem na definição de padrões de comunicação relacionados à gestão da sustentabilidade, as normas da GRI envolvem, em suas versões atualizadas, além das dimensões sociais e ambientais, aspectos da estratégia e da gestão, bem como do desempenho econômico, financeiro e de mercado. Conforme as diretrizes da GRI (2013), a seção do relatório reservada para a mensagem da administração deve apresentar uma declaração do principal executivo sobre a relevância da sustentabilidade para a organização, as tendências,

os resultados e as prioridades estratégicas da organização. Com a abrangência do conteúdo do relatório recomendado pela GRI e sua validação por entidades nacionais e internacionais, o formato foi adotado por grandes empresas, substituindo os antigos relatórios de gestão, que não seguiam um padrão pré-determinado.

No Relatório de Sustentabilidade de 2018, o presidente Eduardo Parente é apresentado como executivo com experiência adquirida no comando de grandes empresas brasileiras. Em forma de entrevista, são respondidas seis questões e a ênfase recai sobre o "papel de inserção social" da Estácio, ao conseguir "levar conhecimento a muitas pessoas que não tinham a oportunidade de cursar uma universidade pública". Entre os diferenciais da instituição, destaca a identificação com as demandas do mercado e um "espírito pragmático, voltado a tornar melhor a vida das pessoas". A gestão de custos, sem a perda do padrão de qualidade, é a forma de viabilizar o acesso dos estudantes e de expandir a atuação da empresa. Quando se refere à qualidade, afirma, se referindo aos professores, que o "corpo acadêmico é a 'cola' que mantém a Estácio unida". O relacionamento com os alunos é tratado como "transmissão de conhecimento" e como "experiência do estudante", que pode ser melhorada com base no investimento em engajamento e em uma "cultura que coloque o aluno no centro de tudo", por meio do cuidado com o atendimento e com "as demandas de cada um". Para o futuro, o caminho é a expansão da educação a distância, o investimento em tecnologia *mobile*, para que as pessoas possam estudar no ônibus e no trem, a abertura de novos cursos e novas Unidades e as aquisições, de maneira que outras instituições possam se beneficiar do sistema e dos valores da Estácio.

É possível perceber, nos textos analisados, a utilização de conceitos, ou seja, formas de sentido condensadas e generalizáveis, comuns a empresas de diferentes segmentos de atuação, tais como inovação, marketing, gestão de custos e experiência do cliente, afastando o discurso da Estácio do que poderíamos entender como condições singulares do contexto educacional. Em detrimento de aspectos relacionados, por exemplo, às práticas de ensino-aprendizagem, às metodologias e ambientes de aprendizagem, ao incentivo à pesquisa e à extensão, ganham espaço as reduções de custos, os ganhos de rentabilidade e as estratégias mercadológicas.

Ao enfatizar a importância da qualidade do ensino, no texto publicado em seu site institucional, singulariza o sentido, se referindo à qualificação do corpo docente e aos benefícios que oferece a esses profissionais, "como plano de saúde e seguro de vida, patrocínios para produção científica e programas de formação stricto sensu, e programas de remuneração variável para aqueles que se destacam nas suas áreas". Alude, ainda, aos resultados obtidos no ENADE. Na mensagem

do presidente, não há menções a iniciativas para qualificação de docentes ou a avaliações de aprendizagem, apesar de haver referência ao professor como a "cola que mantém a Estácio unida".

A lógica expansionista da educação superior, evidenciada nas novas formas de organização acadêmica e nas políticas de financiamento da educação superior privada, é singularizada no "papel de inserção social" da Estácio, em sua atuação junto a um público com dificuldades para acessar o ensino superior, em seu dito "espírito pragmático" e também em sua estratégia de expansão, privilegiando a educação a distância. Configura-se, dessa forma, a tensão entre singularidade e generalidade, a semântica da estratégia de uma instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos, que assume sua condição polifônica em relações sistêmicas de acoplamento entre as lógicas/sistemas/discursos econômico, educacional, legal e político.

A declaração da missão institucional do Grupo, no texto do site, indica a dimensão material e a distinção sistêmica básica da organização: "Integramos academia e gestão para oferecer uma educação transformadora ao maior número de pessoas, criando impacto positivo para a sociedade". A integração proposta reflete o acoplamento sistêmico entre educação e economia, entre escola e negócios. Esta é a distinção fundamental porque configura uma fronteira que, ao definir a gestão como missão, considerada sob a ótica do lucro e dos negócios, exclui tudo aquilo que pode comprometer essa natureza. Esta seria, sob a perspectiva sistêmica, a estrutura básica de observação do sistema Estácio.

A semântica da construção identitária, ou a dimensão social, proposta pela teoria sistêmica, é revelada na caracterização do "modelo de ensino" e do "modelo de gestão", reforçando a distinção fundamental e a autorreferencialidade sistêmica:

> Nosso modelo de ensino é coordenado por uma equipe acadêmica central altamente capacitada, que atua em conjunto com milhares de professores conteudistas do Brasil todo, que assim constroem nossos currículos de modo coletivo, em linha com uma tendência global já em curso em países desenvolvidos. Por isso, os currículos dos nossos cursos são nacionalmente integrados, atualizados às demandas do mercado de trabalho e seguem os pré-requisitos regulatórios estabelecidos pelo MEC" (ESTÁCIO, 2019).
>
> Nosso modelo de gestão é orientado para resultados e focado na busca de qualidade do ensino oferecido aos nossos alunos, em sincronia com a busca de maior rentabilidade e resultados positivos para a empresa." (ESTÁCIO, 2019).

Ao declarar "nosso modelo de ensino" e "nosso modelo de gestão", particulariza e distingue sua operação de outras organizações do setor, valorizando sua postura gerencialista, o atendimento às demandas do mercado e a orientação

para resultados. Por um lado, singulariza o conceito de "modelo de gestão" referindo-se à qualidade da oferta de ensino para os alunos, embora seu discurso evidencie a materialização da relação de acoplamento e de adesão aos pressupostos e aos códigos de sentido do sistema econômico e de negócios.

A dimensão temporal da semântica da estratégia do Grupo é configurada ao delinear um horizonte de expectativas e projetos de expansão revelados em elementos textuais como as "novas oportunidades de negócio", "a perpetuação da cultura organizacional e do nosso modelo de gestão" e na fala do presidente da empresa: "[...] Só assim poderemos crescer ainda mais, levar todas essas coisas boas que fazemos para mais gente". Nos textos analisados, as referências ao passado não são muitas e se limitam a reforçar e legitimar as escolhas presentes, relacionadas aos modelos de ensino e de gestão e aos projetos futuros, mencionando o sucesso em avaliações de ensino e os resultados alcançados em anos anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de expansão da educação privada, evidenciam-se novas posturas e práticas educacionais e de gestão que privilegiam a visão de negócio e a mercantilização das relações, em que alunos se tornam clientes e, as instituições de ensino, empresas ou companhias (termo utilizado pelo Grupo Estácio em seus textos institucionais). Esta é uma realidade que deverá pautar as decisões das organizações do setor, nos próximos anos. Os discursos produzidos sob essas condições materializam as tensões e constituem um espaço diferenciado para o estudo da gestão educacional, revelando as relações sistêmicas de acoplamento, as perturbações ou irritações (LUHMANN, 2016, 2011), a (re)produção de sentidos e de uma semântica própria de gestão e estratégia do ensino superior privado.

Essa semântica, ou reserva conceitual, define um conjunto de expectativas sobre os sentidos e também sobre as práticas empreendidas por essas organizações. Sob a perspectiva sistêmico-discursiva, são (re)construídos núcleos de sentido que constituem os horizontes de possibilidades para a operação desses sistemas organizacionais, caracterizando e reforçando padrões. Assim, termos/expressões que antes eram restritos ao sistema econômico, sob o código lucro/prejuízo, são incorporados e singularizados em uma semântica própria da estratégia educacional privada. É o caso, por exemplo, do marketing, da experiência do cliente e do modelo de gestão.

Atentar para a construção semântica envolvida na proposta de comunicabilidade do Grupo Estácio evidencia mudanças sobre os sentidos atribuídos à educação. A reforma da educação, neste caso, não passa por um projeto específico, mas por um conjunto de ações sobre os quais percebemos a

prevalência do enfoque gerencial e dos interesses mercadológicos. As dimensões atribuídas à educação são (re)tecidas por um discurso financeirizado, privilegiando pressupostos quantitativos, na medida em que passa a ser um ativo exponencial do sistema econômico.

A aplicação da teoria sistêmica para a compreensão da gestão educacional de instituições privadas indica novas possibilidades de estudos. Entre elas, destacamos os processos de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a educação superior em relação aos acoplamentos e interações entre os diferentes sistemas sociais envolvidos, bem como as diferentes semânticas (re) produzidas em práticas dos/nos diversos níveis de gestão da educação superior.

REFERÊNCIAS

ANDERSEN, Niels A. **Discursive analytical strategies: understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann**. Bristol: The Policy Press, 2003a.

ANDERSEN, Niels A. Polyphonic organisations. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. (Org.). **Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social system perspective**. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003b.

ANDERSEN, Niels A. Conceptual history and the diagnostics of the present. **Management and Organizational History**, v. 6, n. 3, p. 248-267, 2011.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e atualizações - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 1 nov. 2019.

CHAVES, Vera L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010.

ESTÁCIO. **Site institucional**. Disponível em: <http://portal.estacio.br/>. Acesso em: 19out2019.

FREIRE, Sérgio. **Análise de discurso: procedimentos metodológicos**. São Paulo: Instituto Census, 2014.

GOMES, Victor M. L. R. Uma leitura comunicacional da estratégia nas organizações. **Galáxia**, n. 33, p. 226-238, set.-dez., 2016.

GRI. G4: **Diretrizes para relato de sustentabilidade**. Amsterdã: Global Reporting Initiative, 2013. Disponível em: <http://www.b3.com.br/data/files/F7/07/8C/C9/5B243510DF0CA135790D8AA8/GRI-G4-Manual-de-Implementacao.pdf>. Acesso em: 9nov2019.

LÉDA, Denise B.; SOUSA, Ana Paula R. Políticas educacionais para o ensino superior de 2003 a 2012: expansão, precarização e privatização. **Movimento Revista de Educação**, Niterói, n. 8, p. 150-178, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas.** Petrópolis: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016.

TERREO, Glaucia. Entrevista: Glaucia Terreo, representante da Global Reporting Initiative no Brasil, fala sobre a evolução dos relatórios de sustentabilidade. [Entrevista concedida a] Karen Pegorari Silveira. **Portal FIESP**. Federação das Indústrias de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/entrevista-glaucia-terreo-representante-da-global-reporting-initiative-gri-no-brasil-fala-sobre-a-evolucao-dos-relatorios-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 9nov2019.

Victor Laus-Gomes
Doutor em Comunicação Social pela PUCRS, Mestre em Administração pela Unisinos. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Mestrado Profissional Inovação em Comunicação e Economia Criativa da Universidade Católica de Brasília. Líder do Núcleo de Estudos em Estratégia e Gestão Educacional (CNPq/UCB). Coordenador do Projeto "A comunicação organizacional e os discursos sobre a estratégia: um estudo em textos institucionais de grandes empresas brasileiras e em notícias sobre negócios" (Chamada Universal CNPq 2016). E-mail: victorlaus@gmail.com

Renata Andreoni
Doutora em Comunicação Social pela PUCRS, com estágio doutoral na Université Paris-Sorbonne/Paris IV. Mestre em Comunicação Social pela PUCRS. Possui especialização em Gestão Cultural, Patrimonial e Turismo Sustentável pela Fundación Ortega y Gasset, Buenos Aires/ARG. Graduada em História pelo IPA. Professora e Coordenadora de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Faculdade IBC. Membro do Núcleo de Estudos em Estratégia e Gestão Educacional (CNPq/UCB). E-mail: andreoni.renata@gmail.com

Recebido em 06 de janeiro de 2020.
Aprovado em 09 de março de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.101107

Reuni e seus impactos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES): uma análise da admissão de docentes de 2007 a 2017

Reuni and its impacts on Federal Institutions of Higher Education (IFES): an analysis of professor's admissions from 2007 to 2017

Reuni y sus impactos en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES): una análisis de la admisión de profesores de 2007 a 2017

ROBERTO DE SOUZA SALLES
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-1482-1585
Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro.
EDUARDO FAERSTEIN
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-4027-4896
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - Instituto de Medicina Social.
MARIO ROBERTO DAL POZ
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-3005-3280
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - Instituto de Medicina Social.
PABLO SILVA MACHADO BISPO DOS SANTOS
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-1582-8519
Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro.

Resumen: O artigo analisa impactos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) na educação superior brasileira, usando como principal indicador a admissão de docentes concursados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Foram analisados os dados oficiais do censo da educação superior dos anos de duração do programa, traçando um paralelo com a literatura publicada sobre o tema. O estudo aborda instituições de todas as regiões do país, com vistas a correlacionar o indicador escolhido com o desenvolvimento das diretrizes do programa.

Palabras-clave: Educação Superior. Reuni. Análise de impacto. Docentes.

***Resumo**: This article analyzes the impact of the Support Program for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (Reuni) in the Brazilian higher education, using as the major performance indicator the admission of teachers in the Federal Institutions of Higher Education (IFES). For this purpose, official data of the census of higher education of the years of the duration of the program have been analyzed, establishing a correlation with the published literature related to this subject. Institutions from all regions of the country are addressed in the study, to correlate the chosen indicator with the development of the program guidelines.*

***Palavras-chave**: Higher Education. Reuni. Impact analysis. Faculty.*

***Abstract**: El artículo analiza el impacto del Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni) en la educación superior brasileña, utilizando como indicador principal el ingreso de docentes en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). Analizamos los datos oficiales del censo de educación superior de los años de duración del programa, haciendo un paralelo con la literatura publicada sobre el tema. El estudio aborda instituciones de todas las regiones del país, con el fin de correlacionar el indicador elegido con el desarrollo de las directrices del programa.*

***Keywords**: Educación universitaria. Reuni. Análisis de impacto. Profesores.*

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi fortemente marcada por uma política educacional de incentivos à criação e à expansão de universidades, centros universitários e faculdades do setor privado. A justificativa era de que a crise no setor da educação se devia ao mau gerenciamento dos recursos públicos (DOURADO, 2002).

Outra marca dessa década foi a quebra do modelo universitário baseado no tripé ensino-pesquisa-extensão e a diferenciação das instituições federais de ensino superior (IFES), classificadas na Lei nº 9.394/1996 (LDB) em universidades, centros universitários, faculdades isoladas, faculdades integradas e institutos superiores de educação.

A partir de 2003, a partir do início do primeiro mandato do Governo Lula, o Brasil iniciou o processo de construção de políticas que preconizavam a concentração de esforços na resolução de questões prioritárias para o País, as quais incluíam a educação superior como elemento imprescindível ao projeto de democratização do ensino (DOURADO, 2003).

Em termos políticos, seguindo a linha-mestra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Ministério da Educação (MEC) idealizou um programa com o objetivo de criação de condições de ampliação do acesso e permanência na educação superior, melhorando o aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes, além da ampliação do número de alunos das IFES. Tal programa foi denominado Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e instituído pelo Decreto 6.096/07 (Brasil, 2007-b).

Os indicadores relativos aos anos de 2007 a 2017 (BRASIL, 2018) apontam para um crescimento de matrículas da ordem de 63,9%, o que, em números absolutos, significa a entrada de mais 834.758 estudantes nas IFES, considerando um total de 1.306.351 estudantes. Se for considerado somente o período referente à vigência do Reuni (2007 a 2013), os dados indicam que o crescimento do número de matrículas expressa o acréscimo de 42,4%, ou seja, 553.893 novos estudantes nas IFES durante o período supracitado.

O expressivo acréscimo no número de matrículas das IFES na década de 2007 a 2017 chama a atenção devido à concentração dessas coincidir temporalmente com a implantação e vigência do Reuni, razão pela qual buscamos examinar mais detidamente outro indicador que se correlaciona ao número de estudantes: o número de docentes. Assim, uma pergunta que foi ponto de partida na investigação apresentada neste artigo é: houve nas IFES um aumento do número de docentes correlato à expansão do número de estudantes?

O presente estudo tem por objetivo uma análise dos impactos do Reuni, buscando mapear (ao menos em parte) impactos no ensino, pesquisa e extensão das IFES. Nesse sentido, entendemos ser fundamental tomar como indicador principal a admissão de docentes através de concursos públicos[1] nas IFES.

No nível jurídico-político, cabe asseverar que a elaboração do Reuni não foi um ato isolado. O programa é parte de outros marcos regulatórios, a exemplo da Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional da Educação (PNE), com duração decenal (2001-2010), e que procurou tanto diagnosticar a situação educacional quanto propor diretrizes que orientariam os objetivos e metas a serem cumpridas no prazo de uma década para cada um dos níveis e modalidades de educação/ensino. Além disso, o conjunto de ações que integraram o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007-a), instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, possuía como um dos seus eixos a expansão da educação superior (principalmente no que se refere ao sistema federal de educação). Tal programa consistiu em política pública que fomentou ações em colaboração entre os entes federados visando a melhoria da qualidade educacional. No que se refere à educação superior, pode-se dizer que: "O Reuni compôs uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), somatório de vários programas instituídos por decretos" (CAMPOS; CARVALHO, 2015, p. 6). Tais ações deram ensejo ao desenvolvimento da educação superior pública, seja buscando ampliar o acesso com o aporte a iniciativas como a Universidade Aberta do Brasil (UAB), ou a partir de ações de reestruturação administrativa e financeira, como o caso do Reuni, objeto de estudo neste artigo.

Para Antunes (2016), as diretrizes gerais do Reuni definiram "expansão" como uma ampliação do acesso, por meio do aumento das matrículas em cursos de graduação presenciais nas universidades, e a democratização relacionada à

1 A opção por focar a análise nos docentes concursados se dá pelo fato de que, em havendo expansão, os concursados se incorporam aos quadros das IFES, caracterizando assim uma política pública de reestruturação que vai para além do período de validade do Reuni, o que a caracterizaria como um indicador da construção de uma Política de Estado, indo para além do mandato governamental referente à condução da mesma.

inclusão social, no sentido de minimizar desigualdades e proporcionar a grupos que historicamente sofreram por falta de oportunidades o acesso ao ensino superior público, diversificando assim o ambiente universitário brasileiro.

Em relação à delimitação temporal do artigo ora apresentado, deve ser ressaltado que os dados analisados se referem ao período de implantação e execução do Reuni (2007-2013), porém considerando que os impactos do programa se desdobraram por alguns anos após seu encerramento em 2013. Para efeito de comparação e melhor entendimento, a análise inclui (complementarmente) os dados advindos do censo da educação superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) registrados até o ano de 2017 (BRASIL. INEP, 2017). Em suma: muito embora a duração do Reuni tenha ocorrido entre 2007 e 2013, a periodização deste trabalho abrange os anos que vão de 2007 a 2017.

Nossa hipótese principal é a de que correlata à ampliação quantitativa dos quadros de docentes, houve melhorias na educação superior brasileira, sobretudo no que tange à ampliação ao acesso ingresso de estudantes neste nível do ensino.

Ainda sobre a análise efetuada, o artigo apresenta um exame do impacto desta política pública em relação ao processo de absorção de novos docentes ao quadro, de maneira a reduzir certa lacuna teórica a respeito desta dimensão do Reuni e mapear as características de implementação em nível nacional desta política educacional a partir de uma análise regional, de maneira a explicitar semelhanças, desigualdades, costumes e especificidades.

O campo empírico foi delimitado de forma a selecionar de três a quatro instituições para cada região do país, a fim de mapear estes impactos de forma abrangente e utilizando como critério o número de alunos e de docentes dessas IFES.

CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA IMPLANTAÇÃO DO REUNI

Em 2007 o Brasil contava com 2.281 instituições de ensino superior (IES), sendo 89% delas privadas e apenas 11% públicas. Segundo Antunes (2016), as matrículas totais somavam 4.880.381 alunos de graduação presencial, dividindo-se em 74,6% nas instituições privadas e 25,4% nas públicas, e representando algo em torno de 11% dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos – o que configuraria um ensino ainda elitista e excludente, privilégio para poucos. Já os índices de conclusão atingiam, em números brutos, isto é, somando a graduação presencial e educação a distância, apenas 756.799 dos alunos.

Com a mudança do cenário político, de 2003 a 2014 foram aprovadas diversas ações de modernização e reconfiguração do estado no Brasil, sobretudo no que diz respeito às áreas de educação e assistência social. No que compete à educação superior, o mote principal foi a reestruturação das universidades brasileiras, o que foi levado a cabo considerando três dimensões centrais a esta política pública instituinte (SANTOS, 2014)[2]: avaliação, autonomia e financiamento.

Naquele período surgiu a lei de inovação tecnológica, o sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes), além do decreto das fundações, dos contratos de gestão, da autonomia financeira das IFES, e, ainda, a implantação da educação a distância (EAD), o Reuni, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Financiamento Estudantil do Ensino Superior (FIES).

Em relação aos programas supracitados, o Prouni e o Reuni estariam inseridos no quadro das políticas públicas relacionadas à democratização do acesso à educação superior. O objetivo do Prouni era a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em IES privadas de educação superior, enquanto o Reuni teria sido criado para promover a expansão do acesso à educação superior pública, visando melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades, bem como a possibilidade de incrementar as condições de permanência discente na educação superior.

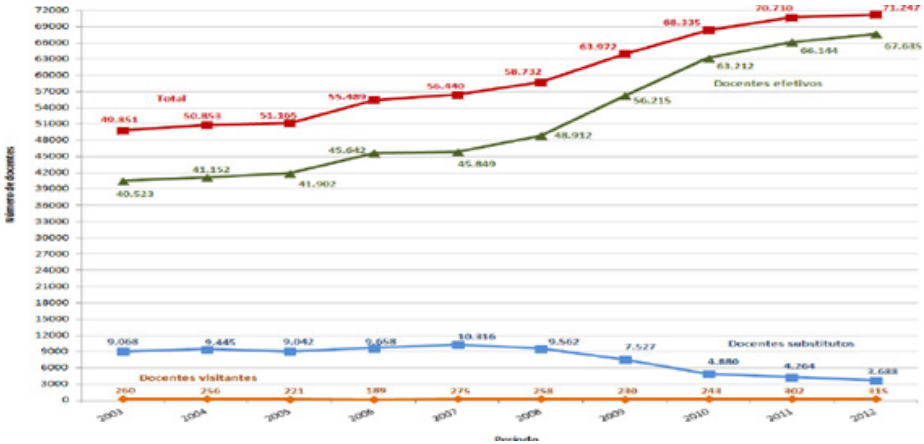
Conforme Costa et al. (2013), é nas IFES que se concentram o maior número de pesquisadores e, consequentemente, de pesquisas, em que se possui o corpo docente mais qualificado, com sua maioria composta de doutores, e, portanto, são estas instituições que oferecem o ensino de melhor qualidade no país. O Reuni vinha como um programa que proporcionaria o crescimento das IFES aproveitando melhor todo esse potencial intelectual disponível.

Souza et al. (2015) desenvolveram uma pesquisa ampla no tocante ao dimensionamento desse crescimento, fazendo um detalhamento da criação de universidades federais entre os anos de 2003 e 2012, examinando o número de professores efetivos, substitutos e visitantes além de analisar a produção científica na Web of Science, entre outras variáveis. Uma das conclusões desse estudo apontou para um crescimento global do número de docentes, principalmente do quadro permanente das instituições que apresentaram um aumento estimado em 44%, observando neste período um salto no número de docentes efetivos e redução de, aproximadamente, 64% de professores substitutos, além do aumento de 22% de professores visitantes, conforme o gráfico a seguir:

---

2 De acordo com Santos: "[...]existem as Políticas Públicas instituintes, que determinam o regime político, a forma do Estado e a maneira como este se apresenta composto (2014, p. 11)".

Gráfico 1 - Crescimento do número de professores nas IFES.



Fonte: Souza et al. (2015)

Há uma corrente que aponta no sentido contrário, de que houve uma precarização das instituições, que teriam sido transformadas em "escolão" e a atividade docente estaria sofrendo com isso. Maués (2010) indicou uma reconfiguração do trabalho docente em decorrência do Reuni, o que se daria a partir do impacto "produtivista" do programa:

> Nessa 'cultura da produtividade' o trabalho do professor entra na exploração capitalista, mas existem outros fatores que caracterizam a precarização do trabalho docente no tocante ao ensino, à pesquisa e à extensão. O número de alunos em sala de aula na graduação é um desses aspectos. Na determinação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni, Dec. 6.096/07), ao qual todas as universidades federais aderiram, a exigência de 18 alunos por professor é um dos fatores que vai contribuir para o fato. A expansão da ordem de 100% no número de ingressantes e de 200% no das matrículas, também como item desse mesmo programa, pode levar a universidade a uma expansão sem o correspondente aumento do número de vagas para professores, no afã de receber verbas que não ultrapassam 10% a 20% do que atualmente é destinado às IFES. (...) A situação de precarização, de intensificação do trabalho docente vem ocasionando sofrimento nos sujeitos envolvidos que se sentem pressionados de forma objetiva e subjetiva para aderirem a esse modelo de Universidade mercantilizada. (Maués, 2010, p. 153-154).

Mancebo e Bessa (2009) aludem a certa "heteronomia e precarização" da atividade docente devido ao Reuni, como segue:

> A necessidade do cumprimento das metas de expansão propostas no Reuni e os limites orçamentários anteriormente apresentados são, na realidade, as justificativas para essa portaria, que cria um "banco de professores-equivalentes" e uma estratégia de contratação de substitutos. Em síntese, o banco de professores-equivalente corresponde ao total de professores de 3º grau efetivos e substitutos em exercício na universidade, no dia 31 de dezembro de 2006, expresso na 'unidade professor- equivalente'. (...), todavia, mesmo com as modificações introduzidas na Portaria Interministerial nº 224, de 23 de julho de 2007, considerando no cálculo a pós-graduação, o banco de professores equivalentes permanece um mecanismo ágil que força um aumento de produtividade institucional, em detrimento da qualidade, necessariamente, resultando na precarização das condições de trabalho. A possibilidade de reposição rápida de professores efetivos por substitutos em maior número vai aprofundar, além disso, o fosso entre o trabalho realizado pelo professor efetivo, com dedicação exclusiva, e o trabalho do professor substituto, cujo contrato de trabalho o limita a dar aulas" (Mancebo; Bessa, 2009. p. 58-59).

Nesse sentido, Costa et al. (2013) esclareceram que o departamento das instituições federais de educação superior (DIFES/SESU/MEC) informou que a meta do Reuni de 18 alunos por professor na graduação era condizente com a meta da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que por sua vez é uma meta mundial.

Além disso, era prioridade do governo federal, como forma de investimentos no ensino, pesquisa e extensão, a articulação para realização de concursos públicos, objetivando aumento do quadro docente nas universidades.

Leher (2012) faz uma crítica no tocante à distribuição dos recursos do Reuni, dizendo que nem os recursos previstos na primeira minuta do decreto para instituir a Universidade Nova e nem o Reuni agregam montantes significativos de recursos ao orçamento geral das IFES, e que os parcos investimentos serão direcionados para a função de "escolão", afirmando que:

> O atendimento do Plano de cada IFES é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC (Art.3, §3o), o que pode confirmar um montante inferior a 20%, assim, a hipótese de que as universidades contratem docentes e invistam em infra- estrutura e não recebam os magros recursos adicionais não pode ser descartada. A rigor, com o decreto 6069/07, o MEC não fica obrigado a se responsabilizar com a garantia dos recursos adicionais acordados. Considerando o PAC e o virtual congelamento das despesas correntes da União, essa possibilidade não é pequena. (Leher, 2012, p.14).

Já Paula (2018) apresenta uma visão positiva, de que o total de docentes doutores e técnicos administrativos atuantes na educação superior cresceu em média 3,12% e 1,67% ao ano, respectivamente, e essa alteração da composição docente no decorrer desses 10 anos se deveu às exigências de titulação nos concursos públicos realizados pelas IFES e dos programas de capacitação para professores instituídos pela Capes e CNPq.

Seus estudos apontaram que o índice de qualificação do corpo docente (IQCD) brasileiro, que mensura a qualidade do corpo docente e varia de 1 a 5 com base na titulação, entre 2002 e 2015 foi de 3,89.

Souza et al. (2015) analisaram qualitativamente a titulação dos docentes das universidades federais brasileiras, concluindo que de 2003 a 2012 houve um aumento de 17,83% no número de professores doutores, reflexo dos investimentos e incentivos à qualificação do corpo docente das IFES.

Partindo para análise de documentos publicados em revistas de alto prestígio no meio acadêmico científico, Souza et al. (2015) apontam que entre os anos de 2003 e 2012 houve um crescimento interanual de 11,31% do número de publicações brasileiras indexadas na Web of Science, sendo 88% dessas publicações do sistema de educação superior, sendo as universidades federais as que mais aumentaram sua produção e ganharam mais espaço, subindo de 53% para 64% das publicações do sistema universitário.

Na dimensão da cooperação internacional por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, seus reflexos na produção científica foram de significativa importância na distribuição de bolsas implementadas pelo programa ciência sem fronteiras, em especial as de graduação sanduíche no exterior.

Segundo Souza et al. (2015), entre os anos de 2003 e 2012, os programas de mobilidade internacional nas universidades federais brasileiras tiveram como destino, principalmente, os países do grupo dos sete (G7), ou seja, os sete países mais industrializados do mundo e com ampla base de pesquisa.

Todos esses investimentos e esforços promoveram a expansão do sistema universitário brasileiro, garantindo seu espaço na comunidade científica internacional e aumentando a parceria com diversos países e a troca de conhecimento, colaborando significativamente para o avanço da produção científica mundial.

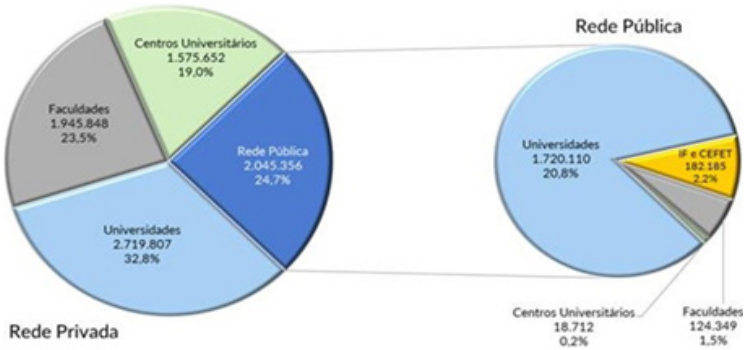
PANORAMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL APÓS O REUNI

Passados seis anos da finalização do Reuni (encerrado em 2013, e considerando o ano de 2019 como marco temporal atual) e levando em consideração as transformações ocorridas nas IFES, se torna necessária uma reanálise do panorama da educação superior brasileira como forma de avaliar a efetividade das políticas educacionais aplicadas e buscar compreender o que ocorreu no âmbito da educação superior.

Inegavelmente houve um salto no número de IES no Brasil desde 2007, com grande destaque para a criação de universidades, centros universitários e institutos federais de educação tecnológica (IFET's) o que fez com que o número de matrículas nas IES públicas e privadas saltasse de 4.880.381 em 2007 para 8.286.663 em 2017 (INEP, 2017).

Ainda há evidente predominância da iniciativa privada na oferta de educação superior no Brasil, correspondendo a aproximadamente 75% do número total de matrículas, como mostrado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Alunos matriculados em nível nacional (Rede Pública e Privada).

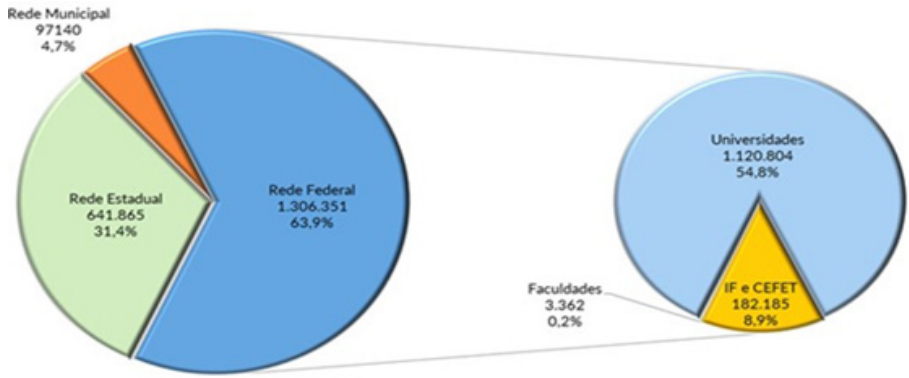


Fonte: MEC/INEP, 2017.

Ao analisarmos detalhadamente a rede pública, percebemos que, apesar do quadro diverso (no tocante aos tipos de IES), as universidades respondem por aproximadamente 80% do montante de IES públicas, o que implica em outra diretriz no que tange ao planejamento da educação superior em larga escala, o qual apresenta características de maior organicidade e complexidade, como a indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão, característica particular das universidades.

O estudo demostra que quase metade dos estudantes matriculados na educação superior brasileira não estudam em universidades, realizando seus cursos de graduação em faculdades ou centros universitários, sendo que, ao considerarmos o total dos estudantes presentes em universidades, estes em grande parte se alocam em instituições privadas, que correspondem a 32,8% do total.

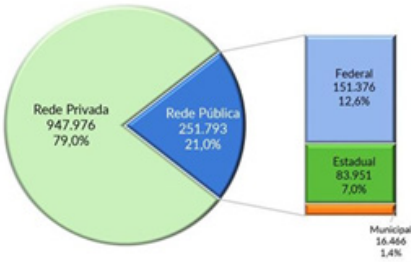
Gráfico 3 - Distribuição das Matrículas na Rede Pública



Fonte: MEC/INEP, 2017.

Dentro da rede pública de ensino superior, podemos depreender do gráfico 3 que a rede federal concentra a maioria dos matriculados, respondendo por 63,9%. Cabe salientar que aproximadamente 85% destes estudam em universidades, enquanto 15% (182.185) dos matriculados estão concentrados nos IFs e CEFETs.

Gráfico 4 - Distribuição dos concluintes em nível nacional.

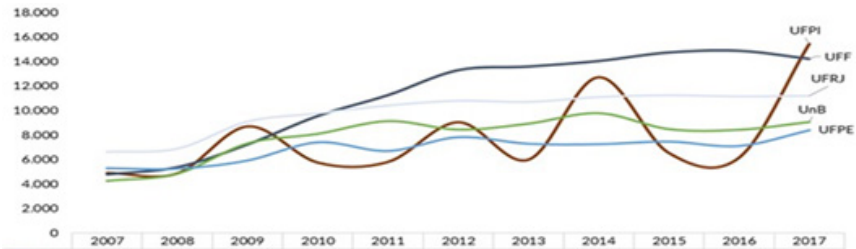


Fonte: MEC/INEP, 2017.

Usando como indicador o número de concluintes das graduações, confirma-se a tendência majoritária da iniciativa privada. Conforme se depreende do gráfico 4, apenas um em cada cinco alunos concluiu sua graduação em uma IES da rede pública. E, ao analisarmos esses concluintes da rede pública, nota-se que 60% concluíram sua graduação em uma IES federal, enquanto 33,3% o fizeram em uma instituição da rede estadual e aproximadamente 7% concluíram seu curso de graduação em uma IES municipal.

Abaixo apresentaremos uma sequência de dados de cinco IFES durante o período de 2007 a 2017 e que tiveram a maior oferta de vagas nos cursos de graduação (nas modalidades: presencial e EAD).

Gráfico 5 - IFES com maior oferta de vagas de 2007 a 2017.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UFPI	4.915	4.880	8.701	5.756	5.816	9.044	5.996	12.709	6.542	6.162	15.430
UFF	4.798	5.388	7.241	9.556	11.253	13.282	13.576	14.028	14.723	14.858	14.205
UFRJ	6.625	6.885	9.090	9.767	10.406	10.792	10.697	11.097	11.243	11.144	11.199
UnB	4.252	4.840	7.309	8.090	9.129	8.439	8.923	9.775	8.476	8.424	9.059
UFPE	5.285	5.245	5.921	7.412	6.700	7.832	7.294	7.259	7.472	7.114	8.399

Fonte: MEC/INEP, 2017.

A partir destes dados é possível compreender de forma mais aprofundada a expansão do número de vagas oferecidas pelas cinco IFES com maiores scores deste indicador durante o período abrangido pelo estudo.

Iniciando o estudo pelos dados da UFPI, temos no início da série histórica 4.915 vagas ofertadas contra 15.430 ao fim da série histórica, o que representa um incremento de 10.515 vagas (em termos percentuais temos uma variação de 136,28%). Esta variação, porém, apresenta uma irregularidade (retração de vagas e aumentos bruscos em seu quantitativo) em diversos momentos. Tomemos como exemplo o número de vagas da UFPI nos anos de 2012 (9.044) e 2013 (5996). Isto indica certa "sazonalidade" nos cursos ofertados por esta Universidade.

Em relação à UFF, há no ano de 2007 a oferta de 4.798 vagas. Já e em 2017, a UFF ofereceu 14.205 vagas, o que indica que neste período houve uma expansão de vagas da ordem de 132,54% (em números absolutos: mais 9407 vagas). Durante toda a série histórica, o número de vagas segue uma expansão constante, à exceção do ano de 2017, cujo número de vagas é menor do que

em 2016. Merece destaque o período entre 2008 a 2011, no qual a oferta de vagas se amplia em 5.865 vagas ou 91,86%. Neste sentido, subentende-se que para a UFF o período relativo ao Reuni trouxe grande expansão de vagas para esta Universidade, as quais continuam a se ampliar nos quatro anos subsequentes ao encerramento do Programa.

A UFRJ, por sua vez, ofereceu 6.625 vagas no ano de 2007 e, ao fim da série, em 2017, 11.199 vagas. Em números absolutos este quantitativo corresponde ao incremento de 4.574 vagas, ou, em termos percentuais, 81,68% a mais de vagas. A variação nos números da UFRJ também apresenta uma ampliação crescente e constante durante os dez anos (de 2007 a 2017) abrangidos pelo estudo. Merece destaque, porém, o intervalo entre 2008 e 2009 (sob a vigência do Reuni), quando este número vai de 6.885 (em 2008) a 9.095 (em 2009), o que representa, em termos percentuais uma expansão de 32% do número de vagas em um ano.

Os dados relativos ao número de matrículas da UnB expressam uma expansão no número de vagas ao longo dos dez anos da série histórica, indo de 4.252 vagas em 2007 a 9.059 em 2017, o que implica numa ampliação percentual da ordem de 53% ao longo da série histórica. Durante os anos de 2008 e 2009, a UnB experimentou o maior aumento no número de vagas oferecidas, variando (em números absolutos) de 4.840 em 2008 a 7.309 em 2009 (uma variação percentual de 51,01% do número de vagas). Mais uma vez, cabe indicar que esta é uma tendência que, assim como observado nas demais IFES, indica expansão de vagas durante o Reuni.

Em relação à oferta de vagas na UFPE, entre 2007 e 2017, temos os seguintes dados: 5.285 vagas em 2007 e 8.399 em 2017, o que implica em uma variação percentual da ordem 58,9% durante toda a série histórica. Ao analisar como estas vagas se distribuem, é possível observar que nos anos de 2009 e 2010 ocorre a maior variação no sentido de ampliar o número de vagas, as quais vão de 5.921 (em 2009) a 7.412 (em 2010), o que corresponde em termos percentuais a 25,18% em um ano, seguindo a tendência de expansão correlata ao período de vigência do Reuni, e que detectamos como recorrente nas cinco IFES com maior oferta de vagas no Brasil entre 2007 a 2017.

Conforme visto mediante o exame do gráfico 5, há inegavelmente uma expansão nas vagas ofertadas e, com isso, torna-se necessário comparar em que medida ocorreu aumento do corpo docente durante o período 2007 a 2017, de modo a compreender como se deu a expansão na Educação Superior decorrente do Reuni. Assim, na próxima seção, analisamos os dados relativos ao corpo docente (em especial no que se refere aos concursados) das maiores IFES do país em número de alunos, estratificando tais dados por Região, de

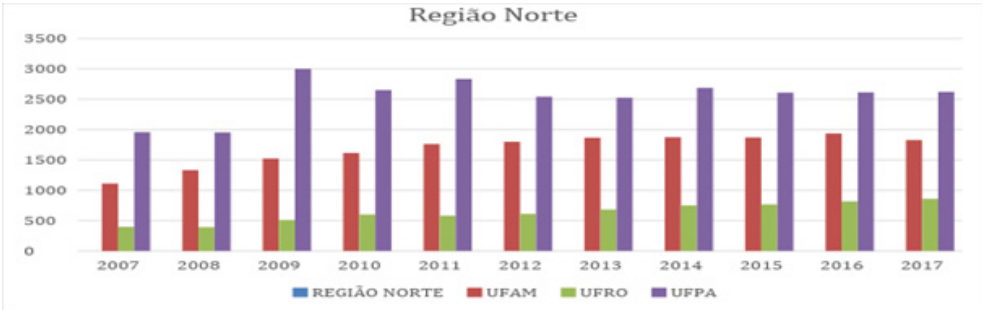
modo a compreender outro aspecto do Reuni: seu caráter de política nacional de reestruturação e expansão no que diz respeito à democratização deste nível da educação.

REUNI E OS IMPACTOS NO CORPO DOCENTE DAS IFES POR REGIÃO DO PAÍS

Nesta seção, pretendemos realizar uma análise de dados gráficos de uma série histórica, referentes ao período do Reuni e seus desdobramentos, com especial atenção aos indicadores relativos ao corpo docente de modo a mostrar a evolução quantitativa e a mudança no padrão formativo com a entrada de professores nas IFES.

Estratificamos a análise por região, usando como critério analítico 03 ou 04 das maiores IFES de cada região, descrevendo os dados referentes à variação quantitativa do seu corpo docente. Deve ser salientado o fato de que os dados a que nos referimos dizem respeito somente aos docentes concursados, não incluindo os contratados ou substitutos nos números de cada IFES.

Gráfico 8 - Docentes das IFES da Região Norte.



IFES/ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UFAM	1111	1332	1522	1617	1760	1800	1867	1873	1870	1937	1829
UFRO	398	392	510	602	582	612	684	752	768	818	860
UFPA	1958	1954	3001	2652	2832	2541	2527	2688	2609	2611	2622

Fonte: Elaboração dos autores.

De 2007 a 2013, foi observada, na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), uma expansão do número de docentes de aproximadamente 60% do seu quadro, aumentando de 1.111 profissionais em 2007 para 1.867 em 2013,

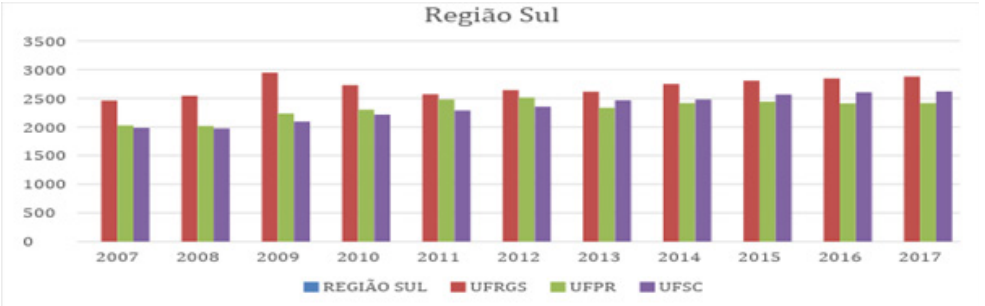
crescimento que se manteve nos anos seguintes à finalização do programa, chegando a 1.873 docentes em 2014 e voltando a cair em 2017, já passados quatro anos de finalização do programa e já não sendo mais possível sentir efeitos.

Passando a análise para a Universidade Federal de Rondônia (UFRO), observamos que, durante o período do Reuni, o crescimento chegou a 41,9% do quadro de profissionais, partindo de 398 professores em 2007 para 684 em 2013, crescimento que se manteve nos anos seguintes, chegando a 752 profissionais em 2014 e 860 em 2017, um acréscimo de aproximadamente 12,6% dos docentes mesmo após a finalização do programa.

Das universidades da região norte, a Universidade Federal do Pará (UFPA) foi a instituição que apresentou um crescimento mais discreto do quadro de docentes, variando de 1.958 profissionais em 2007 para 2.527 em 2013, um crescimento de 22,5%. Já nos anos posteriores ao Reuni, a UFPA registrou o aumento para 2.688 professores em 2014, em seguida caindo para 2.622 em 2017, decréscimo também discreto de 2,5% do total de docentes.

Examinando dados da região norte, observamos duas tendências. A primeira é que todas as IFES analisadas apresentaram uma expansão significativa do quadro de docentes durante o período do Reuni, com até 60% de aumento do quadro de profissionais. A segunda é ocorrida posteriormente à finalização do programa, onde constatamos que, das IFES da região norte, somente a UFRO manteve o crescimento no número de docentes, enquanto a UFAM e a UFPA, que respondem por número maior de docentes dos quadros das instituições, apresentaram uma diminuição deste indicador. Portanto, na região norte, o Reuni trouxe um impacto muito positivo ao incremento do número de cargos de docentes e, por outro lado, sua finalização também se refletiu no decréscimo de contratações de substitutos.

Gráfico 9 - Docentes das IFES da Região Sul.



IFES/ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UFRGS	2461	2542	2946	2730	2570	2642	2612	2749	2806	2846	2881
UFPR	2026	2017	2235	2302	2481	2512	2335	2415	2443	2411	2418
UFSC	1985	1973	2093	2215	2287	2355	2463	2478	2566	2606	2617

Fonte: Elaboração dos autores.

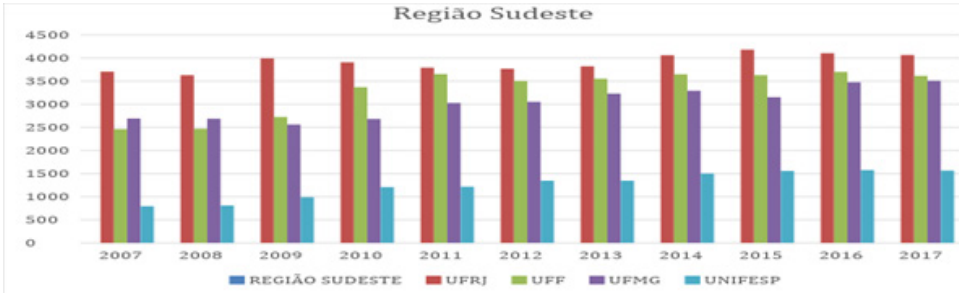
A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) registrou um aumento de 5,8% do seu quadro de docentes no período do Reuni, saindo de 2.461 professores em 2007 para 2.612 docentes em 2013. Nos anos subsequentes, o crescimento foi mantido, registrando, em 2014, o aumento para 2.749 docentes e, em 2017, chegando a 2.881. O Reuni e seus reflexos foram responsáveis nesta instituição por um crescimento de 17% em seu quadro docente.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) apresentou em 2007 o número de docentes de 1.985; em 2013 o número era de 2.463, o que significou um crescimento de 19,4% durante o período do Reuni. Já nos anos subsequentes, com os desdobramentos do programa, saltou para 2.478 profissionais em 2014 e, em 2017, para 2.617, um crescimento de 5,31% no período posterior ao Reuni.

Na Universidade Federal do Paraná (UFPR), durante o programa, observou-se a variação de docentes de 2.026 em 2007 para 2.335 em 2013, um crescimento de 13,3% do total de docentes. Posteriormente, em 2014, registrou-se 2.415 docentes, subindo para 2.418 em 2017, uma tendência que mostra relativa estagnação da contratação de docentes nos anos posteriores ao programa.

Analisando os dados da região sul, nota-se o expressivo incremento no número de docentes das suas três maiores IFES. Temos igualmente uma tendência de crescimento observado em todas as IFES desta região no período de 2014 a 2017, subsequente ao Reuni.

Gráfico 10 - Docentes das IFES da Região Sudeste.



IFES/ ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UFRJ	3706	3628	3994	3905	3791	3769	3821	4061	4179	4102	4067
UFF	2461	2472	2726	3370	3650	3505	3552	3648	3629	3701	3616
UFMG	2690	2685	2561	2679	3027	3052	3227	3292	3150	3473	3507
UNIFESP	793	809	989	1207	1216	1345	1345	1500	1557	1574	1564

Fonte: Elaboração dos autores.

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o número de docentes, em 2007, correspondia a 3.706, chegando a 3.821 em 2013, um aumento de aproximadamente 3%. Já em 2014, o número chegou a 4.061 profissionais e, em 2017, a 4.067, um incremento pouco significativo de aproximadamente 0,014%, mostrando pouco crescimento no número de docentes.

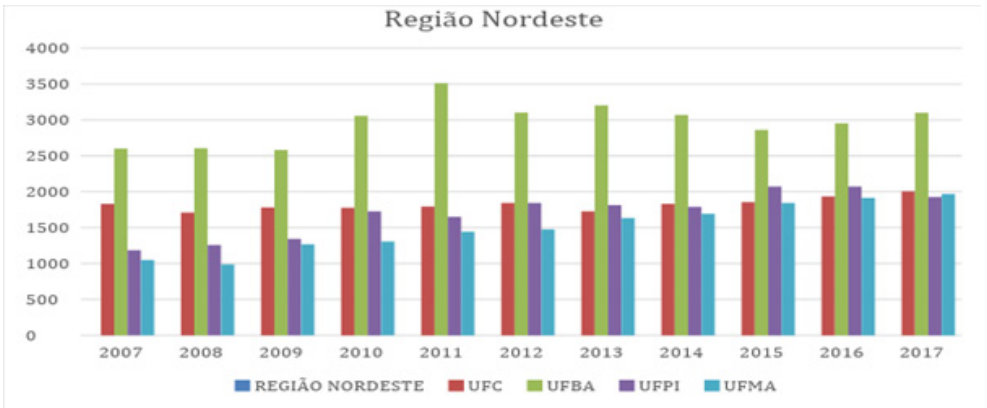
Na Universidade Federal Fluminense (UFF), havia, em 2007, um total de 2.461 docentes, chegando a 3.552 em 2013, um crescimento de 30,7%, que pode ser (ao menos em parte) atribuído ao Reuni. No período posterior ao programa, foi registrado, em 2014, o número de 3.648 docentes e 3.618 em 2017, configurando uma retração de 0,82% no número de professores.

Na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), foi registrado um aumento de 16,64% no quadro docente durante o período do Reuni, passando de 2.690 professores em 2007 para 3.227 em 2013. O crescimento permaneceu no período posterior ao programa, indo de 3.292 profissionais em 2014 para 3.527 em 2017, um acréscimo de 8,44%.

A Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) apresentou, durante o período do Reuni, um crescimento de aproximadamente 41%, registrando, no ano de 2007, um total de 793 docentes e, em 2013, crescendo para 1.345 profissionais. No período posterior ao programa, foi mantido o crescimento, indo em 2014 para o total de 1.500 docentes e, em 2017, para 1.564, um crescimento de 4,26% no período.

Os dados da região sudeste apontam para um crescimento contínuo do número de docentes, sendo notável em todas as IFES analisadas durante o período do Reuni o incremento deste indicador, em termos relativos e absolutos.

Gráfico 11 - Docentes das IFES da Região Nordeste.



IFES/ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UFC	1830	1709	1779	1775	1793	1843	1726	1832	1855	1934	2007
UFBA	2603	2605	2581	3059	3513	3101	3202	3071	2860	2954	3099
UFPI	1185	1257	1343	1728	1652	1844	1815	1790	2074	2073	1928
UFMA	1049	988	268	1306	1442	1476	1633	1694	1841	1914	966

Fonte: Elaboração dos autores.

Na Universidade Federal do Ceará (UFC), o número de professores, em 2007, correspondia ao total de 1.830 e, no final do programa, este número passou para 1.726, apontando um decréscimo de 6,02% no indicador ora examinado. No período posterior ao Reuni (2014 a 2017) os números de docentes subiram para 1.832 em 2014 e para 2.007 em 2017, expressando um crescimento percentual da ordem de 8,71%.

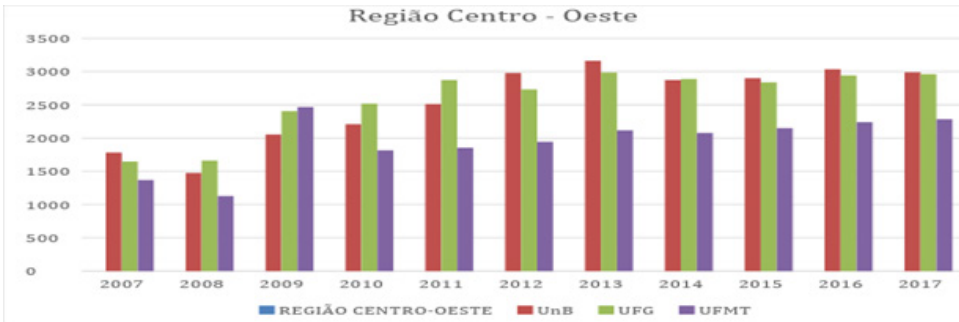
A Universidade Federal da Bahia (UFBA) apresentou um crescimento de 23,01% no quadro de docentes durante a vigência do Reuni, partindo em 2007 de um total de 2.603 professores e subindo para 3.202 em 2013. Já no período posterior ao programa, foi registrada inicialmente uma queda no quadro docente, caindo para 3.071 profissionais em 2014 e apresentando uma pequena recuperação no ano de 2017, chegando a 3.099 profissionais. Cabe mencionar que, entre 2013 (fim da vigência do Reuni) e 2014 (passado um ano do fim do Reuni), houve uma retração de 131 docentes, o que em termos percentuais corresponde a um decréscimo de 4,09% neste quantitativo um ano após o encerramento do Reuni.

A Universidade Federal do Piauí (UFPI) apresentou um crescimento de 35,9% do número de docentes durante os anos de desenvolvimento do programa, indo de 1.185 profissionais em 2007 para 1.815 no ano de 2013. Nos anos posteriores ao fim do programa e ainda sob os efeitos do mesmo, foi registrada, em 2014, uma pequena queda no quadro docente, indo para 1.790, e voltando a crescer novamente em 2017 com 1.928 profissionais.

No que se refere à Universidade Federal do Maranhão (UFMA), os números absolutos e relativos ao período de vigência do Reuni indicam um total de 1.049 professores em 2007 e 1.633 em 2013. A variação observada denota que durante a vigência do programa houve um crescimento de 35,76%. Em 2014, o total de docentes desta IFES era de 1.694, enquanto em 2017 alcançava o patamar de 1.996 docentes. Tais dados expressam um crescimento percentual de 15,13% no período posterior ao programa. Comparando os dois períodos (durante e após o Reuni) é possível inferir que nesta IFES houve um crescimento 20,63% maior durante o Reuni.

Com exceção da Universidade Federal do Ceará (UFC), a região nordeste como um todo apresentou um crescimento contínuo do quadro de professores durante os anos de desenvolvimento do programa, assim como nos anos subsequentes. Igualmente merece destaque a Universidade Federal da Bahia (UFBA), cujos impactos do Reuni no crescimento do número de docentes se mostrou mais visível no período posterior ao programa quando (conforme foi explicitado anteriormente) houve uma retração de 4,09% do quantitativo destes em 2014.

Gráfico 12 - Docentes das IFES da Região Centro-Oeste.



IFES/ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UnB	1783	1474	2053	2209	2513	2980	3164	2872	2900	3034	2992
UFG	1647	1662	2404	2519	2873	2733	2989	2890	2839	2942	2964
UFMT	1369	1129	2467	1815	1853	1944	2115	2077	2150	2240	2286

Fonte: Elaboração dos autores.

Na região centro-oeste, os dados indicam igualmente um crescimento contínuo no número de docentes ao longo de toda a série histórica, sendo mais intenso durante o período do Reuni. Algumas instituições, como a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), apresentaram uma retração no período posterior ao programa em relação a instituições da mesma região, como a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal de Goiás (UFG).

Na UnB os docentes compunham um total de 1.783 profissionais do quadro em 2007, subindo para 3.164 em 2013, um crescimento de 43,64%. Já no período posterior ao programa, os números sofreram um decréscimo, indo para 2.872 professores em 2014 e apresentando um pequeno aumento em 2017, indo para 2.992 o número de docentes.

Em relação à UFG, os números mostram que em 2007 havia 1.647 professores e que em 2013 este número chegou a 2.989, um crescimento de 44,89% do quadro de docentes da instituição. No período posterior ao programa, houve uma queda nos números, indo a 2.890 em 2014 e voltando a crescer em 2017, com 2.964 profissionais, um crescimento de 2,49%.

A UFMT apresentou, durante o Reuni, um crescimento de 35,27% do seu quadro de docentes, indo de 1.369 docentes concursados em 2007 para 2.115 em 2013. No período posterior ao programa, repetindo a tendência das demais IFES da região, houve um decréscimo do número de docentes, que foi a 2.077 em 2014, voltando a subir em 2017 para 2.286 profissionais desta categoria.

IMPACTOS DO REUNI NA RELAÇÃO DOCENTE/VAGA: UM EXAME DE QUATRO DAS CINCO MAIORES IFES EM NÚMERO DE ESTUDANTES QUANTO À ENTRADA DE DOCENTES

Após a análise dos dados relativos à entrada de docentes nas maiores IFES de cada região do país, devem ser feitos alguns comentários. Os mesmos permitem que seja possível avaliar a lógica intrínseca à construção do objeto e das inferências provenientes de tal construção.

De modo geral, cabe reiterar nossa posição teórico-epistemológica, no sentido de que pressupomos que "os dados não falam por si" e que as correlações entre indicadores provenientes dos dados construídos permitem a realização de inferências que vão para além da aparência primeira, ou, se preferirmos, para além do *obstáculo epistemológico da experiência primeira* (Bachelard, 1974, p. 37).

Devido a essa premissa, entendemos que os dados referentes à matrícula de quatro das cinco IFES com maior número de vagas ofertadas (tal como apresentamos em seção anterior do trabalho) devem ser contrapostos aos dados de entrada de docentes, de maneira a compreender se a ampliação no quantitativo

de vagas nas já mencionadas IFES (UFPI, UFF, UFRJ e UnB) se traduziu em ampliação proporcional do quadro de docentes. Tal seleção se justifica pelo fato de que os dados regionalizados, contemplados com as IFES apontadas naquele estudo comparativo (vide item 3 do artigo) e apresentados no mesmo (nenhuma das cinco maiores IFES se situava na Região Norte) correspondeu à ampliação proporcional do corpo docente nestes casos. Entendemos que tal correlação é importante na medida em que possibilita lançar um "olhar micro" (particular a cada instituição) de maneira a possibilitar correlações com o "olhar macro" (o quantitativo de IFES em nível nacional), o que entendemos ser fundamental para o complemento da análise desenvolvida com o exame da variação do corpo docente em nível regional.

Antes de iniciar a análise dos dados referidos, cabe ter em vista que o número de vagas por docente deve ser relativizado a partir dos seguintes fatores: 1) esse número não expressa o número total de matrículas das IFES (ver o item 2 deste artigo), podendo haver vagas ociosas, mas que não entram nesta mensuração; e 2) decorrente do primeiro ponto temos o fato de que o fluxo de estudantes (ingressantes e concluintes) não foi considerado neste artigo, porém sem dúvida (ao menos no que alude aos ingressantes) sofre influência da relação que se estabelece entre vagas ofertadas e docentes das IFES. Assim, após esta delimitação do alcance da combinação de indicadores (número de vagas por ano e número de docentes), passemos ao exame dos dados referentes às 04 IFES tomadas como objeto de análise amplificada.

No que tange à UFPI, ao justapormos os dados de série histórica relativos a número de vagas e docentes, temos em 2007: 4.915 vagas e 1.185 docentes concursados, o que expressa uma relação entre docentes por vaga cuja proporção é de aproximadamente 4 vagas por docente. Ao fim do Reuni (em 2014) temos 12.709 vagas e 1.790 docentes, o que traz uma proporção de aproximadamente 7 (7,10) vagas por docente. No ano final da série histórica (2017) temos nesta IFES 1.928 docentes e 15.430 vagas, o que implica em uma relação de 8 vagas por docente. Este dado leva a crer que o aumento proporcional no número de vagas por docente dobra ao longo da série histórica, mantendo-se, porém, dentro de uma média compatível com a atividade docente (08 vagas por docente). Os dados relativos à quantidade de vagas por docente na UFPI levam-nos a crer que houve, ao longo da série histórica, uma ampliação de vagas por docente próxima de 100% (de quatro para oito vagas por docente), o que demonstra uma expansão quantitativa de grande monta no que se refere ao número de vagas, havendo, porém, uma expansão menor no número de docentes.

Em relação à UFF, seguimos com a utilização de uma comparação de três momentos (anos) que entendemos como cruciais na periodização examinada (2007, 2014 e 2017). Assim, no que compete à relação entre vagas e docentes, chegamos às seguintes proporções: A) no primeiro momento temos: 4.798 docentes e 2.461 vagas, o que implica em uma relação de 1,94 (aproximadamente duas) vagas por docente; B) no segundo momento, os indicadores são os seguintes: 14.028 vagas e 3.648 docentes, o que redunda em uma proporção de 3,84 (aproximadamente quatro) vagas por docente; C) no terceiro momento a UFF possui o seguinte quantitativo de vagas e docentes: 14.205 vagas e 3.616 docentes, resultando numa proporção de 3,92 (aproximadamente quatro) vagas por docente. Examinando esses scores, depreendemos que logo após o Reuni (2014) ocorre uma expansão próxima de 100% no quantitativo de vagas por docente, tendência esta que se mantém em 2017 com o quantitativo médio de 3,94 vagas por docente.

Ainda no que diz respeito à UFF, cabe tecer algumas considerações: 1) Após o Reuni, e até o fim da série histórica, o número de vagas por docentes se mantém com baixa variação, o que leva a confirmar a hipótese de que a expansão durante o Reuni se deu de modo constante e de que seus desdobramentos seguiram esta tendência até o fim da série histórica explorada (2007 a 2017), ao menos no que se refere ao número de vagas e docentes; 2) De acordo com o relatório de Gestão da UFF publicado no ano de 2016 (UFF, 2016), o perfil do corpo docente desta Universidade indicava, até o ano de 2015, um percentual de 85% de Professores Doutores com Regime de 40h e Dedicação Exclusiva (DE). Estes dados são trazidos à baila como forma de exemplificar em nível "micro" o impacto do Reuni no que se refere às variações no corpo docente qualificado durante a série histórica analisada. Este detalhamento relativo à UFF se deu por sua característica singular no que diz respeito à interiorização, pois além de possuir diversos campi em sua sede em Niterói, a universidade está presente em mais treze municípios do RJ, além do Polo Avançado de Extensão em Oriximiná-PA. Tais características de capilaridade, somadas aos dados facilmente acessíveis no referido Relatório de Gestão, permitem avançar e compreender (ao menos a título de exemplo) como o Reuni impactou as IFES, não somente em relação à entrada de docentes, mas também quanto à qualificação destes e sua relação quantitativa com o corpo discente.

Com relação aos dados de série histórica, envolvendo docentes e vagas na UFRJ, temos os seguintes indicadores dispostos nos três momentos indicados anteriormente: A) em 2007 o número de vagas foi 6.625 e o de docentes 3.706 o que significa uma relação de 1,72 (aproximadamente duas vagas por docente); B) em 2014 o quantitativo de docentes e vagas era o seguinte: 11.097 vagas e 4.061

docentes, o que gera uma proporção de 2,71 (aproximadamente três) vagas por docente); C) em 2017 temos os seguintes números de vagas e docentes: 11.199 vagas e 4.067 docentes, o que implica em 2,75 (aproximadamente três) vagas por docente. Assim como na UFF, é possível perceber que após o período do Reuni a ampliação da proporção de vagas por docente (que praticamente dobra se considerarmos o período que vai de 2007 a 2014) indicou uma tendência a se estabilizar até o fim da série histórica em 2017.

No que tange aos dados relativos a docentes e vagas na UnB, temos os seguintes resultados: A) em 2007 havia 4.252 vagas e 1.783 docentes, perfazendo 2,3 vagas por docente; B) em 2014 o quantitativo de vagas e docentes era o seguinte: 9.775 vagas e 2.872 docentes, o que resulta em 3,4 vagas por docente; C) em 2017 as vagas eram 9.059 e o número de docentes 2.964 o que significa uma proporção de 3,05 vagas por docente. Conforme visto anteriormente a UnB segue a tendência no sentido de ampliar o número de vagas e docentes (ainda que com alguma desproporção) durante o Reuni, mantendo baixa variação de 2014 até o fim da série histórica em 2017.

Após a análise comparada dos indicadores de vagas e número de docentes entre 2007 e 2014 nas IFES escolhidas, como termos de comparação, foi possível perceber que a tendência de ampliação de vagas e docentes se concentrou nos anos do Reuni, gerando uma ampliação maior no número de vagas do que do número de docentes concursados. Isto corrobora (ainda que não demonstre completamente) a hipótese de que a ampliação do corpo docente está ligada ao aumento do número de estudantes nas IFES durante o Reuni, o que indica uma expansão da educação superior, brasileira, ao menos no que alude a estes indicadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atestada a fidedignidade das fontes analisadas, cujos números apreendidos são de dados oficiais que foram auditados, podemos afirmar que houve impactos significativos nas IFES com a implantação do Reuni, e que seus efeitos se estenderam até 2017.

Conforme pudemos apresentar anteriormente, os programas de incentivo à pesquisa e pós-graduação, dentro de cada instituição ou através dos órgãos de fomento, foram fundamentais para estimular o crescimento dos cursos de pós-graduação dentro das instituições de ensino superior públicas. Conforme pudemos observar (em seção anterior deste trabalho), esses programas promoveram um aumento substancial do número de doutores e o crescimento dos programas

de pós-graduação e das pesquisas nas universidades, com reflexo no número de publicações e produtos patenteados. Entendemos, portanto, que os impactos do Reuni foram positivos.

A análise dos dados consolidados de todas as regiões geográficas do Brasil mostrou que houve um incremento quantitativo e qualitativo na composição do corpo docente, com taxas de crescimento de até 60% em algumas regiões durante a vigência do prograna. No período posterior (2014 a 2017), é possível ainda identificar o impacto na maioria das IFES estudadas, as quais mantiveram o crescimento no número de professores, e, mesmo naquelas em que foi observada retração no número de docentes, o total de docentes foi igual ou maior que o observado no ano de 2007, quando o Reuni foi iniciado.

Assim sendo, após a análise dos dados oficiais, foi possível detectar que houve, isto sim, uma melhoria no ensino, na pesquisa, na pós-graduação, na extensão, na produção de trabalhos publicados e na produção de patentes (tal como assinalamos em seção anterior do artigo).

Em relação aos docentes das IFES, deve ser mencionado que houve uma redução substancial no número de professores substitutos, em contrapartida ao aumento do número de professores concursados, com títulos de doutores, o que reforça a tese de que o programa de reestruturação e expansão das universidades federais trouxe melhorias para a educação superior brasileira, em especial no que tange a seu corpo docente, o que pode ser constatado mediante consulta ao censo da educação superior nos anos que vão de 2007 a 2017.

À guisa de conclusão, cabe indicar que entendemos que uma pesquisa não apresenta conclusões definitivas, podendo sempre ser melhorada quando existem aspectos não abordados (ou abordados sob outra perspectiva). Assim, indicamos alguns elementos que podem ser mais bem explorados em futuros artigos que se detenham sobre a temática explorada. Vamos a eles: 1) um estudo que trabalhe os dados de série histórica relativo aos servidores técnico-administrativos das IFES durante o período de 2007 a 2017 seria importante complemento ao artigo que ora apresentamos; 2) seria necessário quantificar em cada IFES qual o percentual de professores doutores, de maneira a poder aferir de modo mais preciso os impactos do Reuni sobre a qualificação do corpo docente dessas instituições; 3) Em escala "micro", o desenvolvimento de estudos com indicadores quantitativos e qualitativos (como: número de egressos, corpo docente, concluintes e reprovados) poderia trazer incremento no conhecimento sobre os impactos do Reuni, no que se refere às IFES no Brasil durante o período delimitado no escopo temporal do presente trabalho (2007 a 2017).

REFERENCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A.J; GEWANDSZNADJER, F. **O método nas Ciências Sociais e Naturais**. Pioneira: Campinas, 1997 (2ª ed.).

ANTUNES, V. V. Expansão e democratização universitária: a implementação do REUNI na Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 91-99, 10 de nov. 2016.

BACHELARD, G. **O Racionalismo Aplicado**. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 1974.

BACHELARD, G. **A Formação do Espírito Científico**: *contribuição para uma psicanálise do conhecimento*, Contraponto: Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007-a, p. 36.

BRASIL. **Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007-b, p.59.

CAMPOS, I.M.V., CARVALHO, C.H.A. Análise do Reuni como política pública de financiamento da expansão da educação superior, **Revista Forges**, v. 2, n.2, dez. 2015, p. 1-13.

COSTA, D.M.C. et al., Financiamento Público e Expansão da Educação Superior Federal no Brasil: O REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, vol. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013.

DOURADO, L.F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Educação e Sociedade** – n. 80. Campinas, SP: Cedes, 2002.

DOURADO, L.F. Lula e a educação superior pública no Brasil. **Jornal O Popular**. 07.01.2003 (Seção Opinião).

INEP/MEC. **Censo da Educação Superior 2017**: resumo técnico. Brasília: Inep, 2018.

INEP/MEC. **Censo da Educação Superior 2018**: sinopses estatísticas. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/97041-apresentac-a-o-censo-superior-u-ltimo/file. Acesso em 25/03/2020.

LEHER, R. Educação superior minimalista: a educação que convém ao capital no capitalismo dependente. **Site Insurgência**, Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: http://www.insurgencia.org/educacao-superior-minimalista-a-educacao-que-convem-ao-capital-no-capitalismo-dependente/. Acesso em: 02 abr. 2019.

MANCEBO, D; BESSA, L. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação & Realidade**. Vol. 34, n. 1, jan-abr, pp. 49-64, Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 2009.

MAUÉS, O. A reconfiguração do trabalho docente na educação superior. **Educar em Revista**, Editora UFPR. Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 141-160, 2010.

PAULA, C. H. **A influência do REUNI sobre o desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado em Administração). UFV, Viçosa. 2018.

SANTOS, P. S.M.B. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. São Paulo: Cengage, 2014 (2ª ed.).

SOUZA, C.D. et al. Impacto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) na atividade investigativa: crescimento, qualidade e internacionalização. **Revista Em Questão**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 336-367, set/dez. 2015.

Roberto de Souza Salles
Doutor em Sanidade Animal pela UFRRJ. Professor Titular - Universidade Federal Fluminense. Email: souzasallesroberto@gmail.com

Eduardo Faerstein
Doutor em Epidemiologia na Johns Hopkins University, EUA. Professor Associado, Instituto de Medicina Social - Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Email: efaerstein@gmail.com

Mario Roberto Dal Poz
Doutor em Saúde Publica (FIOCRUZ). Professor Titular, Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: dalpozm@uerj.br

Pablo Silva Machado Bispo dos Santos
Doutor em Educação pela PUC-Rio. Professor Associado do Departamento de Sociedade, Educação e Conhecimento - Universidade Federal Fluminense. Email: pablobispo@id.uff.br

Recebido em 17 de março de 2020.
Aprovado em 31 de março de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.96344

Políticas públicas na educação ambiental e as mudanças climáticas

Public policies in environmental education and climate change
Políticas públicas en educación ambiental y cambio climático

CRISTIANE GULARTE QUINTANA
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-5860-0653
Universidade Federal do Rio Grande – Rio Grande do Sul.
DIONE IARA SILVEIRA KITZMANN
ORCID iD: http://orcid.org/0000-0002-2948-5596
Universidade Federal do Rio Grande – Rio Grande do Sul.

Resumo: Este estudo objetiva identificar, em políticas públicas, os processos educativos ligados às Mudanças Climáticas e Zona Costeira, avaliando possibilidades de transversalização da Educação Ambiental. A partir de pesquisa em referências documentais, são analisadas as interações entre seis políticas públicas ligadas a estes temas, abrangendo uma escala temporal de vinte anos. Foi identificado que existem possibilidades de agregar respostas educativas quanto às Mudanças Climáticas nas ações previstas nas políticas públicas, o que ainda deve ser implementado efetivamente na gestão pública brasileira.

Palavras-chave: Educação Ambiental. Políticas Públicas. Mudanças climáticas. Zona Costeira.

Abstract: *This study aims to identify, in public policies, the educational processes related to Climate Change and Coastal Zone, evaluating possibilities of transversalization of Environmental Education. Based on research in documentary references, the interactions between six public policies related to these themes are analyzed, covering a twenty-year time-scale. It was identified that there are possibilities to add educational responses regarding Climate Change in the actions provided in public policies, which must still be effectively implemented in Brazilian public management.*

Keywords: *Environmental Education. Public Policy. Climate Changes. Coastal Zones.*

Resumen: *Este estudio tiene como objetivo identificar en las políticas públicas los procesos educativos relacionados con el Cambio Climático y la Zona Costera, evaluando las posibilidades de transversalización de la Educación Ambiental. Con base en la investigación en referencias documentales, se analizan las interacciones entre seis políticas públicas relacionadas con estos temas, cubriendo una escala de tiempo de veinte años. Se identificó que existen posibilidades de agregar respuestas educativas sobre el cambio climático en las acciones previstas en las políticas públicas, que aún deben implementarse de manera efectiva en la gestión pública brasileña.*

Palabras clave: *Educación Ambiental. Políticas Públicas. Cambios Climáticos. Zonas Costeras.*

INTRODUÇÃO

Conforme definido na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (BRASIL, 2009), a mudança do clima (MC) é aquela "que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis" (Lei 12.187/2009, Art. 1º, Inc.VIII). Sendo um fenômeno de caráter antrópico, cabe à humanidade o entendimento de suas causas, consequências e definição de soluções, o que demandará uma mudança civilizatória na qual a Educação Ambiental (EA) tem um importante papel. Como o campo da EA ainda está em consolidação no Brasil e sendo a MC um tema novo no mesmo, resulta que a EA ainda não está no centro das discussões em termos acadêmicos e de políticas públicas.

Uma das áreas no globo de maior vulnerabilidade frente às Mudanças Climáticas (MCs) são as Zonas Costeiras, em termos ambientais, econômicos ou sociais, sendo as cidades costeiras as áreas de maior risco e vulnerabilidade, em especial os riscos de inundação,que são os de maior impacto sobre as populações (NICOLODI; PETERMANN, 2010). Isto é acentuado pelo grau de degradação ambiental, com consequências drásticas para os bens e serviços providos pelos ecossistemas costeiros (COPERTINO *et al.*, 2017), com efeitos socioambientais negativos, que demandam ações preventivas e reativas urgentes, dentre estas, as educativas.

Sendo assim, este estudo objetiva conhecer o que está previsto em políticas públicas brasileiras quanto aos processos educativos referentes às MC, com recorte na Zona Costeira brasileira, buscando-se identificar as possibilidades de transversalização da Educação Ambiental nestas iniciativas.

Para isto, foi realizada uma pesquisa sobre referências documentais, via internet, utilizando como palavras-chave: "Educação Ambiental", "Mudança do Clima (ou Mudanças Climáticas)", "Zona Costeira", e "Política Pública".

Como resultado, o artigo identifica e analisa as seis (06) principais políticas públicas ligadas às temáticas de Educação Ambiental (EA), Mudanças do Clima (MC) e Zona Costeira brasileira (ZC), considerando como critério de seleção a escala das macropolíticas nacionais, as quais internalizam diretrizes globais e repercutem na escala territorial local, abrangendo uma escala temporal de vinte anos (1998 a 2018).

As políticas públicas assim identificadas são as seguintes: 1) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (Decreto nº 2.652/1998); 2) Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009); 3) Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (Lei 9.795/1999); 4) Diretrizes

Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental – DCNEA (BRASIL, 2012); 5) Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (BRASIL, 2016); e 6) Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA (BRASIL, 2018a).

Neste contexto, destacamos quatro (04) iniciativas derivadas destas políticas públicas, aqui destacadas como exemplos de suas ações: a) INCT-Mudanças Climáticas (2010); b) Rede de Monitoramento dos Habitats Bentônicos Costeiros – ReBentos (MCTI-INCT/MC - 2010); c) Cemaden Educação (MCTI - 2011); e d) Plataforma EducaClima (MMA - 2018).

A partir destes documentos, identifica-se que o tema das Mudanças do Clima é enfocado em uma escala global a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC, sendo que na escala local é observado a partir da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. A abordagem temática relativa à Educação Ambiental tem como referenciais a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental – DCNEA. Por sua vez, a Zona Costeira é investigada a partir dos documentos acima, além do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e do Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA (BRASIL, 2018a).

A seguir, discutiremos as inter-relações entre estas políticas públicas e as temáticas de nosso interesse – Educação Ambiental, Mudanças Climáticas, Zona Costeira – enfocando a importância da participação cidadã e o modo como a EA deve embasar as suas respostas educativas às Mudanças Climáticas com enfoque no costeiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS NAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NAS ZONAS COSTEIRAS

O conceito de políticas públicas nas Mudanças Climáticas aqui adotado se refere "ao conjunto de políticas, planos e ações de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e de adaptação, estabelecidas pelo governo federal, através do marco regulatório da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) de 2009" (SPERANZA *et al.*, 2017, p. 2), nas quais buscamos identificar os espaços da Educação Ambiental com foco no recorte de zona costeira.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC foi assinada em Nova York (em 1992) e internalizada no Brasil pelo Decreto nº 2.652/1998 (BRASIL, 1998). Neste, destacamos as referências aos oceanos e ecossistemas costeiros (Art. 4º, parágrafo 1, alínea d; parágrafo 8, alínea b). Os processos educativos estão citados no Art. 4º "promover e cooperar na

educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não-governamentais"(Art. 4º, parágrafo 1, alínea i); e no Art. 6º, que detalha ações, dentre as quais destacamos as seguintes, identificadas como tendo sido internalizadas em regulamentos posteriores:

> a) Promover e facilitar: I) a elaboração e a execução de programas educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos; e III) a participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas (Decreto nº 2.652/1998 Art. 6º).

A Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em seu Art. 2º (que trata sobre os princípios), destaca que Educação Ambiental precisa ser atendida em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. Por sua vez, a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), prevista na Lei 9.795/1999, em seu Art. 8º, enfatiza que a Educação Ambiental deve ser desenvolvida na educação em geral e na educação escolar, por meio da capacitação de recursos humanos; desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; produção e divulgação de material educativo; e acompanhamento e avaliação. Estes espaços de EA abrangem as dimensões da EA Formal (como a educação escolar), da EA Não Formal (como a capacitação de recursos humanos) e a EA Informal, aquela desenvolvida sem a relação direta entre educador-educandos (como campanhas, que utilizam os materiais educativos acima referidos).

Destaca-se que, na PNEA, não foi encontrada referência específica às mudanças climáticas ou à zona costeira. No entanto, no Decreto que a regulamenta, está previsto que "deverão ser criados, mantidos e implementados, sem prejuízo de outras ações, programas de educação ambientais" que sejam integrados, dentre outras, às atividades de gerenciamento costeiro (Decreto4.281/2002, Art. 6º, Inc. II), área da gestão ambiental pública que deve ter papel de destaque nas políticas públicas em MC.

A aplicação da ferramenta de monitoramento de políticas climáticas, criada pela rede Open Climate Network (OCN), identificou em que medida o governo federal brasileiro tem implementado os instrumentos institucionais, setoriais e econômicos (SPERANZA *et al.*, 2017). Um dos princípios de governança indicados em Barua *et al.* (2014, p. 16) e adotado na avaliação foi o "engajamento de diferentes atores", tendo sido constatada a necessidade de sua ampliação, pois são poucas as partes interessadas (*stakeholders*) envolvidas na implementação da política climática brasileira, sendo ressaltada a importância de "elementos como

educação ambiental e estímulo à conscientização climática" para a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis e estímulo ao exercício do controle social da política climática (SPERANZA, 2017, p. 30). Além disso, um dos quesitos para avaliar o sucesso ou o fracasso de uma política é a "qualidade do engajamento das partes interessadas" (BARUA et al., 2014, p. 29), o que reforça a importância dos processos educativos que garantam o envolvimento e qualifiquem a participação comunitária nas políticas públicas climáticas. Sendo assim, as ações de EA previstas nestas políticas públicas deverão estabelecer estratégias para identificar e envolver tais atores, assim como para desenvolver os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para este engajamento qualificado.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NAS ZONAS COSTEIRAS

Desta forma, buscamos identificar nas políticas públicas climáticas o que está previsto em termos de EA, considerando o recorte costeiro, para avaliar se as mesmas contribuem para o engajamento qualificado, construindo uma participação cidadã (FERNÁNDEZ; PÉREZ; FERNÁNDEZ, 2012), com base em uma gestão ambiental participativa, com vistas à transformação da realidade de vida e o estabelecimento de um processo emancipatório, conforme indicam Quintas (2000) e Loureiro (2003).

Neste sentido, Barragán (2014) apresenta uma plataforma de análise definida como o Decálogo para a gestão de áreas litorâneas[1], que busca orientar a Gestão Integrada de Áreas Litorais (GIAL) a partir de 10 elementos, dentre os quais destacamos a seguir a **participação** e a **educação e conscientização**.

A importância da participação fica evidente quando o autor indica que "as políticas públicas geralmente visam mudar o comportamento de um ou vários grupos sociais e das instituições", e que todo plano ou programa de GIAL necessita de apoio institucional, mas, sobretudo, social, onde participem os afetados e interessados. Sendo assim, considera que os processos participativos são estruturantes da governança, mas que também têm caráter estratégico para a execução das políticas públicas de GIAL (BARRAGÁN, 2014, p. 255).

1 O "Decálogo para a gestão de áreas litorâneas" é constituído pelos seguintes elementos: Política, Participação, Normativa, Instituições, Gestores, Recursos, Informação, Educação e Conscientização, Instrumentos, Estratégias (BARRAGÁN, 2014).

Por sua vez, o elemento educação está associado à sustentabilidade do bem-estar humano (o que é pouco desenvolvido na maioria dos países), tendo por objetivo passar da conscientização ao compromisso, pois é necessário intervir significativamente sobre a realidade, que requer transformação (BARRAGÁN, 2014, p. 258).

A interligação entre estes dois elementos do Decálogo se relaciona com o objetivo maior da EA, que é a construção de uma cidadania ambiental, entendida como a capacidade de participar ativamente nas decisões e ações, resgatando os direitos, promovendo uma nova ética capaz de conciliar a natureza e a sociedade, conforme preconizam as Recomendações da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental - Conferência de Tbilisi, realizada em 1977 (UNESCO, 1980), a qual foi orientadora da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/99).

Desta forma, no contexto de uma política pública costeira, a EA deve preparar e mobilizar para a participação os diferentes atores, ou seja, as "pessoas (indivíduos ou coletivos), pessoas jurídicas (empresas privadas, p. ex), e grupos sociais envolvidos, ou interessados, em determinados problemas relacionados com as áreas litorais e seus ecossistemas costeiros e marinhos"(BARRAGÁN, 2014, p. 289), garantindo que os sujeitos desenvolvam as capacidades de participação efetiva e qualificada, características do objetivo maior da EA (KITZMANN; MOTA, 2017).

A Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº. 12.187/2009) prevê a participação cidadã dentre os seus **princípios** (Art. 3º); **diretrizes** (estimular e apoiara participação governamental, do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionadas à mudança do clima -Art. 5º, inciso V); e **objetivos** (implementar medidas de adaptação à mudança do clima "com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos" (Art. 4º, Inc. V).

Destacamos aqui os **instrumentos participativos**, como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e os processos de consulta pública para a formulação de planos de mitigação e adaptação, que devem ampliar a baixa mobilização social e garantir maior transparência sobre a incorporação (ou não) das contribuições da sociedade civil nos processos de consulta pública (SPERANZA, 2017, p.3).

Soares (2017) relata uma experiência de construção coletiva de conhecimento para a área educacional desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (INCT-Mudanças

Climáticas), que é uma ferramenta de Monitoramento Climático Nacional (dentro das Iniciativas e redes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE). De acordo com a autora, o primeiro edital do INCT (em 2008) estabelecia como uma de suas missões a "transferência de conhecimentos para a sociedade", o que ela considera como uma mudança de paradigma propiciada pelo governo brasileiro, possibilitando a propagação dos resultados científicos do projeto para além das fronteiras da comunidade acadêmica (SOARES, 2017, p. 453). Como resultado, entre 2010 e 2015, foram elaborados produtos e iniciativas de divulgação e popularização da ciência, tais como Relatórios de Atividades (de linguagem clara e acessível); dez cartilhas educacionais temáticas ilustradas (em formato impresso e digital) para jovens de 10 a 14 anos e estudantes de Ensino Médio, sobre temas transversais (abordando conceitos como o efeito estufa, pegada ecológica, rios voadores e agricultura de baixo carbono) e temas como biodiversidade, água, energia, produção de alimentos, saúde. Além destes, foram desenvolvidos outros materiais (desenho animado, mídias interativas, vídeos educacionais, portal na Internet) e realizadas participações em eventos científicos e de popularização da ciência (SOARES, 2017, p. 463-465).

Copertino *et al.* (2017) destaca as ações do subprojeto Zonas Costeiras do INCT-Mudanças Climáticas, dentre as quais, as da Rede de Monitoramento dos Habitats Bentônicos Costeiros (ReBentos)[2], que possui um GT de Educação Ambiental, de caráter transversal, que propõe ações educativas sobre as mudanças climáticas, incentivando mudanças de atitude e valores em relação a esses ambientes. Para isto, foram desenvolvidos diversos produtos educativos de divulgação (jogos, cartilhas etc.), bem como blogs e disponibilização de vídeos *online* (COPERTINO *et al.*, 2017, p. 316).

Outro espaço educativo em mudanças climáticas foi instituído em 2011 no contexto do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden (ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI), que visa a desenvolver um sistema de previsão de desastres naturais em todo o Brasil. Suas ações educativas junto a escolas de Ensino Médio de municípios vulneráveis a desastres socioambientais buscam "desenvolver ou aumentar a percepção de risco de desastres naturais (...) gerando uma cultura de prevenção dos impactos socioambientais por meio da educação ambiental e da construção de escolas sustentáveis e resilientes" (ALVALÁ; BARBIERI, 2017, p. 224).

---

2 A ReBentos, formada em 2010, está vinculada à Sub-Rede Zonas Costeiras da Rede Clima (MCT) e ao INCT-Mudanças Climáticas e objetiva realizar o monitoramento contínuo de regiões entremarés e sublitorais rasas, para detectar o efeito das mudanças ambientais regionais e globais. Está estruturada em dez Grupos de Trabalho (GTs) focados em habitats ou ecossistemas costeiros (Estuários, Praias Arenosas, Costões Rochosos, Recifes Coralinos, Bancos de Rodolitos, Fundos Vegetados Submersos e Manguezais e Marismas) e um GT transversal (Educação Ambiental).

Considerando que os desastres ambientais resultam da interação de três fatores, quais sejam 1) perturbações biofísicas, 2) vulnerabilidade das sociedades e dos ecossistemas às perturbações, e 3) instituições fracas, que não impedem as perturbações e/ou não criam resiliência social e de ecossistemas (LAHSEN; MARCOVITCH; HADDAD, 2017, pg. 254), identificamos que o projeto-piloto Cemaden Educação[3], prevê uma estratégia educativa que tem a potencialidade de contribuir para a diminuição dos efeitos de desastres naturais, pois atua diretamente nos três fatores acima, ao ter por base, respectivamente, os seguintes eixos: 1) Ciência cidadã - monitoramento científico e coleta de dados pelos alunos para alimentar o banco de dados do Centro; 2) Compartilhamento de informações - sistema colaborativo (*crowdsourcing*) entre as escolas e atores sociais via site e aplicativo de celular; e 3) Com-VidAção - Comissão de Prevenção de Desastres e Proteção da Vida, que envolve escola, comunidade, defesa civil e outros atores sociais para a gestão participativa nas intervenções.

Avançando na discussão, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental – DCNEA (BRASIL, 2012), identificando a complexidade do tema e a abordagem abrangente por ela exigida, determinam que o planejamento curricular e a gestão da instituição de ensino devem, dentre outros, contribuir para "o estabelecimento das relações entre as mudanças do clima e o atual modelo de produção, consumo, organização social, visando à prevenção de desastres ambientais e à proteção das comunidades" (DCNEA, Art. 17, Inc. II, Alínea c). Instituída pela Lei 12.187/2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para a redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020 (Art. 12 da PNMC).

Cabe ressaltar que na PNMC a Zona Costeira é abordada de modo indireto, como parte de um de seus **objetivos**, o qual visará "à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional" (Art. 4º, Inc.VI). Isto porque, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) a Zona Costeira é um dos patrimônios nacionais junto com a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Mato-Grossense, cuja utilização deve assegurar "a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" (Art. 225, § 4º).

---

3 http://educacao.cemaden.gov.br/site/project/
https://unfccc.int/education-and-training-good-practices

O mesmo ocorre em termos de Educação Ambiental, a qual a PNMC se refere de modo indireto, ao prever a educação como parte de um dos seus dezoito **instrumentos** ("as medidas de divulgação, educação e conscientização", Art. 6º, Inc. XIV) e como parte de uma de suas **diretrizes** ("promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima", Art. 5º, Inc. XII).

Com vistas a cumprir esta diretriz, foi desenvolvida a plataforma EducaClima[4], um portal de educação e conscientização pública sobre mudança do clima, onde estão reunidos conteúdos do governo e da sociedade civil sobre o tema, em diferentes formatos (publicações; gráficos; sites; filmes e vídeos; aplicativos para celular; links para cursos; fóruns de discussão, negociação internacional; notícias).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) lançou o EducaClima no dia 16 de março de 2018, sendo este o Dia Nacional de Conscientização sobre as Mudanças Climáticas (Brasil, 2018a). Um dos conceitos centrais ali incorporados está o de Ação para o Empoderamento Climático (Action for Climate Empowerment – ACE), expressão utilizada na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para denominar a área de Educação, Treinamento e Conscientização Pública (Art. 6º da UNFCCC), visando ao domínio público de informações sobre o tema da mudança do clima, permitindo que o cidadão realize suas ações cotidianas de maneira consciente e incentivando a " participação social, para que cada pessoa se sinta capaz de expressar seus pensamentos e possa dialogar com entes de governo, empresas e quaisquer grupos e instituições, para que ajam de maneira responsável frente às possíveis mudanças climáticas" (BRASIL, 2018a).

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) tem por objetivo promover a redução da vulnerabilidade nacional à mudança do clima, com o propósito de criar estratégia de adaptação que envolve a identificação da exposição do país a impactos atuais e futuros e a definição de ações e diretrizes que promovam a adaptação voltada para cada setor (BRASIL, 2016).

Entre os 11 setores considerados pelo PNA está o das Zonas Costeiras, o qual não tinha ênfase na PNMC, mas que abrange 395 municípios, que concentram 19% da população do país, com cerca de 45 milhões de habitantes em 16 regiões metropolitanas que se encontram à beira-mar (IBAMA, 2013). Em vista disto, a estratégia de Zonas Costeiras do PNA buscou melhor compreender os processos

4 http://educaclima.mma.gov.br/
http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/conscientizacao-publica#acordo-de-paris

da ZC brasileira, suas vulnerabilidades à mudança do clima, assim como sua capacidade de adaptação, ou seja, estratégias para o enfrentamento da elevação do nível médio do mar e a ocorrência de eventos extremos, que geram os impactos de erosão costeira e inundação, intrusão salina e comprometimento dos recursos naturais e da biodiversidade (BRASIL, 2016). Apesar disto, a população ainda não está preparada para casos de emergência que envolvam eventos extremos costeiros, pois a ZC brasileira apresenta uma baixa capacidade de adaptação à MC devido à falta de infraestrutura básica associada à ocupação desordenada, assim como à falta de dados sobre aspectos bióticos, abióticos e socioeconômicos (BRASIL, 2016).

Sendo assim, para suprir as deficiências do PNA referente às Zonas Costeiras brasileiras, foi lançado em março de 2018 o Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA, com o objetivo de solucionar a falta de dados confiáveis em escala nacional e, a partir desses, auxiliar na compreensão da atual situação na ZC, nas previsões de possíveis alterações futuras e nas alternativas de mitigação e adaptação (BRASIL, 2018a). Este programa é composto de quatro projetos (Projeto Alt-Bat; Projeto Projeção de Linhas de Costa Futuras e Identificação de Perigos; Projeto Riscos Costeiros e Estratégias de Adaptação; e Projeto Monitoramento e Gestão para a Conservação da Linha de Costa) (BRASIL, 2018a). Ainda devem ser identificados os espaços de ação de EA para o envolvimento comunitário na construção das medidas preventivas e corretivas no contexto destes projetos, em especial daqueles sujeitos mais vulneráveis às consequências das MC na Zona Costeira brasileira.

De modo geral, alguns avanços na implementação do PNA, no que se refere à Educação Ambiental, estão demonstrados no relatório 2016-2017, tais como: disponibilizar a 1ª turma dos cursos "Educação Ambiental e Mudança do Clima" e "Adaptação baseada em Ecossistemas" (no formato Ensino à Distância-EAD); Capacitação realizada sobre as Diretrizes Socioambientais, abordando tópico específico sobre Mudança do Clima (em módulos EAD e presencial); o Módulo Educacional sobre "A saúde das populações do campo, floresta e águas"; e o "Seminário Nacional de Saúde, Ambiente e Comunidades Tradicionais", com a participação de representantes de movimentos sociais das águas e de comunidades tradicionais (MMA, 2018).

Com tais ações educativas, já se cumpre parte da estratégia para a ZC do PNA, que visa a "fortalecer as ações de gerenciamento costeiro, com inclusão da lente climática nos seus instrumentos de gestão e preparando a sociedade para uma participação cidadã, que promova a resiliência local necessária para prevenção e resposta aos desafios apresentados" (MMA, 2016, p. 261).

Entretanto, dentre as novas políticas, planos e metodologias que ainda devem ser constituídas para o setor da ZC no PNA, destacamos que deve ser dada maior importância à Educação Ambiental, pois são necessárias ações educativas para que de fato se desenvolvam conhecimentos, habilidades e atitudes voltados para a prevenção e a solução de problemas ambientais das ZC brasileiras.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) do Brasil define oito **objetivos**, sendo que o primeiro destes sintetiza o espírito da lei no sentido de "compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático" (Art. 4º, Inc. I), havendo a ênfase de que estes objetivos "deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável, a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais" (Art. 4º). Desta forma, a PNMC segue e contribui para manter a ideologia do crescimento econômico, o qual tem sido obtido sem garantir tais benefícios sociais e com alto impacto ambiental. Isto evidencia o desafio e a importância de desenvolver uma EA crítica, emancipatória e transformadora, que estabeleça as conexões entre as mudanças do clima e o modelo de produção e consumo hegemônicos, conforme preconizado pelas DCNEA (Art. 17, Inc. II).

A Educação Ambiental é um dos **instrumentos** previstos na PNMC (ART. 6º), o que garante o seu espaço nas políticas públicas, mas resta ainda o desafio de se construírem estratégias educativas que não objetivem somente compatibilizar o modelo atual com a proteção do sistema climático, mas que garantam a participação cidadã em todo o ciclo das políticas públicas.

O documento Rio Grande Declaration (2010)[5] recomenda ao governo e à sociedade organizada que sejam desenvolvidas ações para promover, dentre outras:

> Ampliação da percepção crítica e a consciência da sociedade sobre as Mudanças Climáticas, através da educação formal (via instituições educacionais) e não-formal (via mídia, organizações não-governamentais, organizações civis, etc.), com disseminação de informações claras e contextualizadas na linguagem apropriada (Rio Grande Declaration, 2010).

5 Declaração que sistematiza as discussões do "1st Brazilian Workshop on Climate Changes in Coastal Zones: current knowledge and recommendatios", realizado em Rio Grande-RS, Brasil (2009).

Portanto, percebe-se que a abordagem é a de repasse de informações, não sendo ainda um processo mais profundo de construção de consciência crítica necessária à participação qualificada e transformadora exigida pela complexidade da situação atual e futura.

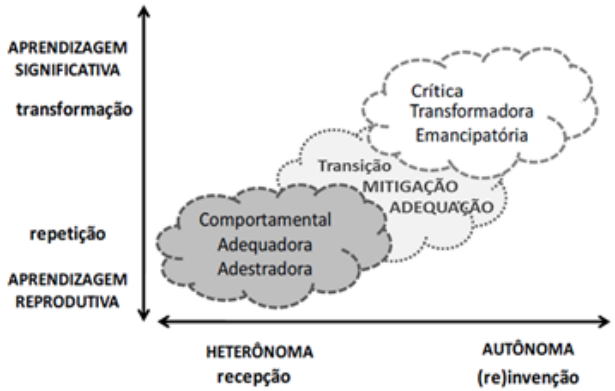
Para que isso aconteça, os fundamentos e orientações que vêm sendo construídos na EA, desde as Conferências de Belgrado (1975) e de Tbilisi (1977) e consolidadas no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global – TEASS, na Rio 1992 (TEASS, 1992), podem embasar as respostas educativas às mudanças climáticas que as políticas públicas devem fomentar. Mesmo que estes fundamentos tenham sido construídos em épocas anteriores à emergência dos problemas relativos às MCs, as transformações que estas exigem ainda são as mesmas que motivaram esses documentos, ou seja, devemos desenvolver, como educadores ambientais, as estratégias que nos garantam aprendizagens transformadoras, e não aquelas que levem à adequação e reprodução do sistema que nos trouxe às MC.

Essas estratégias e aprendizagens podem ser contextualizadas no modelo da aprendizagem significativa de David Ausubel[6] (MOREIRA; MASINI, 2006), ressignificado por Kitzmann (2009), que relacionou dois grupos de concepções de EA (Comportamental-Adequadora-Adestradora; e Crítica-Transformadora-Emancipatória), que emergem dos tipos de aprendizagens e das estratégias didáticas adotadas nas mesmas (Figura 1).

---

6 A teoria da aprendizagem verbal significativa desenvolvida e apresentada por David Ausubel nos livros «The psychology of meaningful verbal learning» (1963) e «Psicologia educacional: um ponto de vista cognitivo» (1968), o qual foi revisado em 1978 em conjunto com Joseph Novak e Hellen Hanesian (COLL et al, 2004, p.61).

Figura 1 - As educações ambientais resultantes dos contínuos entre as aprendizagens reprodutiva e significativa e as estratégias didáticas heterônomas e autônomas.



Fonte: Modificado de Kitzmann (2009).

No eixo vertical estão os tipos de aprendizagens, num contínuo entre a aprendizagem reprodutiva (onde o aluno repete padrões e prescrições) e a aprendizagem significativa (onde há uma transformação efetiva do educando). No eixo horizontal, as estratégias didáticas estão identificadas em termos de relações heterônomas (de recepção de informações e orientações), num processo de heteroeducação, que é a ação ou atividade educativa conduzida de fora para dentro (ANTUNES, 2004, p. 126) e autônomas (de reinvenção e construção do novo conhecimento de forma autônoma) (KITZMANN, 2009, p. 70).

Dessas interações, constitui-se o primeiro grupo (EA Comportamental-Adequadora-Adestradora), que se caracteriza pelo eixo conservador, no qual o processo educativo tem por objetivo mudanças superficiais, com "alteração de certas atitudes e comportamentos, sem que isso signifique incompatibilidade com o modelo de sociedade contemporânea em que vivemos", numa conotação de educação que prega a mudança "dentro de certas leis gerais invariáveis e de uma sociedade definida para além da condição de intervenção humana" (LOUREIRO, 2003, p. 38). Por sua vez, o segundo grupo (EA Crítica-Transformadora-Emancipatória) propõe uma Educação Ambiental que seja, de acordo com Quintas (2007),

> 'Crítica' na medida em que discute e explicita as contradições do atual modelo de civilização, da relação sociedade-natureza e das relações sociais que ele institui. 'Transformadora', porque ao pôr em discussão o caráter do processo civilizatório em curso, acredita na capacidade da humanidade construir um outro futuro a partir da construção de um outro presente e, assim, instituindo novas relações dos seres humanos entre si e com a natureza. É também 'emancipatória', por tomar a liberdade como valor fundamental e buscar a produção da autonomia dos grupos subalternos, oprimidos e excluídos (Quintas, 2007, p. 139).

Os documentos do IPCC (2014) e as políticas públicas brasileiras trazem orientações e conceitos que podem ser apropriados de um modo conservador ou transformador, dependendo da abordagem de EA que for privilegiada. Exemplo disto são os conceitos de mitigação, adaptação e resiliência presentes nos documentos oficiais (ALLWOOD *et al.*,2014; BRASIL, 2009; BRASIL, 2013), que podem fazer parte de uma estratégia de transição para uma nova realidade climática, a qual dependerá da mudança do atual e hegemônico modelo de produção e consumo.

Para contribuir para esta transformação, as atividades de EA devem incorporar as premissas teóricas que Loureiro (2003) elenca ao discorrer sobre conceitos centrais para a prática educativa e ambientalista crítica e reflexiva, onde devem ser elucidadas as situações de:1. *Vulnerabilidade socioambiental*: situação de grupos específicos que são (a) dependentes dos recursos naturais para produzir, trabalhar e melhorar as condições objetivas de vida; (b) excluídos do acesso aos bens públicos, e (c) ausentes de participação legítima em processos decisórios das políticas públicas sobre a qualidade do ambiente; 2. *Justiça ambiental*: as causas da degradação se devem a variáveis sociais, econômicas, culturais e políticas estruturalmente desiguais, levando a que a exposição aos problemas e riscos ambientais sejam constituídos e distribuídos de modo diferente; 3. *Conflito ambiental*: onde há confronto de interesses representados em torno da utilização e/ou gestão do ambiente, sendo explicitado quando as comunidades estabelecem associações entre a degradação do ambiente e a ação de agentes sociais determinados (LOUREIRO, 2003, p. 51-53).

Somente com esse enriquecimento conceitual é que as ações EA nas MC estarão em um contexto de EA Crítica-Transformadora-Emancipatória, o que também está explicitado no documento específico sobre o papel da EA no contexto das MudançasClimáticas, que propõe referências – princípios, diretrizes, objetivos, estratégias de ação (BRASIL, 2013, p. 59-69), a fim de promover "o diálogo entre as múltiplas compreensões de EA e a participação social na formulação de alternativas ao atual modelo gerador de GEE [...] (buscando) [...] ser referencial para o exercício de uma EA crítica e transformadora" (BRASIL, 2013, p. 60).

O Quadro 1 apresenta uma síntese das interações entre as seis macropolíticas públicas aqui consideradas (itens 1 - 6), e algumas das iniciativas delas derivadas (itens a - d), no contexto temático das Mudanças Climáticas e da Educação Ambiental, com o recorte espacial da Zona Costeira.

De forma geral, identificou-se que estão previstas as possibilidades de transversalização da EA nas políticas públicas relativas às MCs e da Zona Costeira, pois não foram identificadas lacunas (ausências) nas interseções entre estas.

Quadro 1 - Inter-relações entre políticas públicas brasileiras no contexto das Mudanças Climáticas, da Educação Ambiental, no recorte espacial da Zona Costeira.

Temáticas Espaço	Políticas Públicas (1998-2018)*	Temáticas		Espaço
		Mudanças Climáticas (MCs)	Educação Ambiental (EA)	Zona Costeira (ZC)
Mudanças Climáticas	1. Decreto nº 2.652/1998 (promulga a UNFCCC)		(Art. 4º e 6º)	(Art. 4º)
	2. Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009)		X	X
	a. INCT-Mudanças Climáticas (2010)		(X)	X
	b. Plataforma EducaClima (MMA - 2018)		X	(X)
	c. Rede de Monitoramento dos Habitats Bentônicos Costeiros - ReBentos (MCTI-INCT/MC - 2010)		X	X
	d. Cemaden Educação (MCTI - 2011)		X	(X)
Educação Ambiental	3. Decreto 4281/2002 (Regulamenta a PNEA)	-		Art. 6º
	4. Diretrizes Curriculares Nac. da EA – DCNEA (2012)	Art. 17		-
Zona Costeira	5. Plano Nacional de Adaptação (2016)	X	X	
	6. PROCOSTA (MMA - 2018)	X	(X)	

* Políticas públicas citadas no texto.
Os parêntesis indicam que o tema/espaço é secundário ou tem potencialidade para ser desenvolvido.
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Por outro lado, constatou-se que as políticas públicas relativas à temática da Educação Ambiental apresentam duas lacunas nas inter-relações com as demais (nos itens 3 e 4). No primeiro caso, o tema Mudanças Climáticas não está considerado no Decreto 4281/2002 que regulamenta a PNEA (item 3). Isto somente foi resolvido nas Diretrizes Curriculares Nacionais da EA (em 2012), as quais enfatizam a importância de que sejam estabelecidas as "relações entre as mudanças do clima e o atual modelo de produção, consumo, organização social,

visando à prevenção de desastres ambientais e à proteção das comunidades" (DCNEA, Art. 17, Inc. II, Alínea c), o que constitui um grande avanço conceitual em direção a uma EA crítica, transformadora e emancipatória.

Quanto à Zona Costeira, ocorre o inverso, pois esta não está presente nas DCNEA (item 4), mas é abrangida pelo Decreto 4281/2002 que regulamenta a PNEA, ao prever que programas de Educação Ambiental sejam integrados às atividades de gerenciamento costeiro (Decreto 4.281/2002, Art. 6º, Inc. II).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O horizonte de tempo de vinte anos nas políticas públicas aqui analisadas indica um bom nível de integração entre as temáticas abordadas neste estudo, havendo um marco legal consolidado e ações implementadas a nível nacional, abrangendo espaços formais, não-formais e informais de Educação Ambiental. Este é o caso da Rede de Monitoramento dos Habitats Bentônicos Costeiros – ReBentos, que integra as temáticas da EA a das MCs nos ambientes da Zona Costeira.

No entanto, do ponto de vista da Educação Ambiental, ainda carecemos de maior amplitude de abordagens no tema das Mudanças Climáticas, em especial no Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa –PROCOSTA (MMA, 2018a), uma ferramenta de planejamento territorial que deve prever e garantir espaços de interação e participação cidadã, necessária ao desenvolvimento da cultura de risco e diminuição da vulnerabilidade das comunidades costeiras.

Com esta análise, identificamos que existem possibilidades de que respostas educativas sejam agregadas às ações previstas nas principais políticas públicas referentes às Mudanças Climáticas no Brasil, o que ainda deve ser implementado efetivamente na gestão pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ALLWOOD J. M., V.; BOSETTI, N. K.; DUBASH, L.; GÓMEZ-ECHEVERRI; VON STECHOW, C. Glossary. *In*: **Climate Change 2014**: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. 2014.

ALVALÁ, R. C. S.; BARBIERI, A. **Desastres Naturais**. *In*: C. A. Nobre e J. A. Marengo (Ed.), Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar (pp. 203-230). Bauru, Brasil: Canal 6 Editora. 2017.

ANTUNES, C. **A avaliação da aprendizagem escolar**. Coleção na sala de aula. Fascículo 11. Petrópolis, RJ, Brasil: Ed. Vozes. 2004.

BARRAGÁN, J. M. M. **Política, Gestión y Litoral**. Nueva Visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales. Madrid: Editorial Tébar Flores, S. L. 2014.

BARUA, P.; FRASEN, T; WOOD, D. **Climate Policy Implementation Tracking Framework**. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. 40 p. 2014. Disponível em: http://wri.org/publication/climate-policy-tracking. Acesso em 10 de Agosto de 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-**IBAMA**- 2013.Disponível em:http://ibama.gov.br/institucional/. Acesso em: 5 de mai. 2018.

_____.**Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**.Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 10 de out de 2018.

_____. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999**.Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA e dá outras providências. Brasília. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 2 de abr. 2018.

_____.**Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Decreto nº 4.281 de 25/06/2002**. Regulamenta a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm. Acesso em: out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. 2012. Brasília: Ministério da Educação /Conselho Nacional de Educação.

_____. Ministério do Meio Ambiente.**Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Brasília.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em dez. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Educação ambiental e mudanças climáticas: diálogo necessário num mundo em transição. Parâmetros e diretrizes para a Política Nacional de Educação Ambiental no contexto das Mudanças Climáticas causadas pela ação humana**. 2013. Brasília: MMA. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.Texto de: I. Tamaio, I. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80062/Livro%20EA%20e%20Mudancas%20Climaticas_WEB.pdf. Acesso em: dez. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. vol 2: estratégias setoriais e temáticas. Brasília: MMA. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Revista do Ministério do Meio Ambiente**. O Brasil sustentável. Relatório de gestão do Ministério do Meio Ambiente. Maio de 2016 a abril de 2018. V.1, n.1. Brasília: MMA. 2018.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**. Brasília: MMA. (2018a). Disponível em: http://www.mma.gov.br/programas-mma. Acesso em dez. 2018.

_____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 2.652**, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de mai de 1992.

COLL, C.; MARCHESI, A.; PALÁCIOS, J. **Desenvolvimento psicológico e educação**. Psicologia da educação escolar; 2ª. Ed., Porto Alegre, Brasil: Artmed. 2004.

COPERTINO, M. S. *et al.* Zonas Costeiras (pp. 307-366). In: Carlos Nobre; José Marengo. (Ed.). Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar. Bauru, Brasil: Canal 6 Editora.2017.

FERNÁNDEZ, N. de A.; PÉREZ, F. F. G.;FERNÁNDEZ, A. S.**Educar para la participación ciudadana en la enseñanza de las Ciencias Sociales**. Volumen I. Sevilla: Díada Editora, S. L. 2012.

IPCC. **Climate Change 2014**: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. 2014.

KITZMANN, D. Ambientalização sistêmica na gestão e na educação ambiental: estudo de caso com o Ensino Profissional Marítimo – EPM. **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental – PPGEA/FURG. 2009.

KITZMANN, D.;MOTA, J. C.Ambientalização Sistêmica nas Instituições de Ensino Superior. *In*: **Educação para ambientalização curricular: diálogos necessários.** Mara Lúcia Figueiredo [et.al].São José: ICEP, pp. 181-194. 2017.

LAHSEN, M.; MARCOVITCH, J.; HADDAD, E. Dimensões humanas e econômicas das mudanças climáticas. (pp. 247-306). *In*: Carlos Nobre; José Marengo. (Ed.). **Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar**. Bauru, Brasil: Canal 6 Editora. 2017.

LOUREIRO, C. F. B. **Premissas teóricas para uma educação ambiental transformadora**. Ambiente e Educação, Rio Grande, Brasil, 8: 37-54. 2003.

MOREIRA, M. A.; MASINI, E. F. S. **Aprendizagem significativa**. A teoria de DavidAusubel. São Paulo, Brasil: Centauro. 2006.

NICOLODI J. L.; PETERMANN, R. M. Potential Vulnerability of the Brazilian Coastal Zone in its Environmental, Social, and Technological Aspects. **Pan-American Journal of Aquatic Sciences**. 5(2): 184-204. 2010.

QUINTAS, J. S. Por uma educação ambiental emancipatória.*In*: Quintas, J. S., **Pensando e praticando a Educação Ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: IBAMA. 2000.

QUINTAS, J.S.Educação na gestão ambiental pública. *In*: Ferraro Jr, L.A. **Encontros e caminhos: Formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, Vol. 2. (131-142). 2007.

RIO GRANDE DECLARATION. 1st Brazilian Workshop on Climate Changes in Coastal Zones: Current Knowledge and recommendations. **Pan-American Journal of Aquatic Sciences**, 5(2): XII-XV.2010. Disponível em: http://www.panamjas.org/artigos.php?id_publi=183. Acesso em dez 2018.

SOARES, A. P. A disseminação do conhecimento como instrumento de cidadania: o caso do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (pp. 453-475). *In*: Carlos Nobre; José Marengo. (Ed.). **Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar**. Bauru, Brasil: Canal 6 Editora. 2017.

SPERANZA, J.; ROMEIRO, V.; BETIOL,L.;BIDERMAN, R.**Monitoramento da implementação da política climática brasileira: implicações para a contribuição nacionalmente determinada**. Working Paper. São Paulo, Brasil: WRI Brasil.2017. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/publication/monitoramento-da-implementacao-da-politica-climatica-brasileira. Acesso em novembro de 2018.

TRATADO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS E RESPONSABILIDADE GLOBAL, 1992. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/tratado.pdf. Acesso em novembro de 2018.

UNESCO. **La educación ambiental**: las grandes orientaciones de la Conferencia de Tbilisi. Paris: UNESCO. 1980. 107 p.

Cristiane Gularte Quintana
Doutoranda em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Brasil. Mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), Brasil. Especialista em Gestão Portuária pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Graduada em Administração Habilitação Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Professora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Experiência com ênfase em Inovações Portuárias e Ambientais, Educação para a Gestão Ambiental Pública, Educação Ambiental e Empreendedorismo Sustentável. E-mail: cristianequintana@hotmail.com

Dione Iara Silveira Kitzmann
Doutora em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Brasil. Mestre em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Brasil. Graduada em Oceanologia pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Brasil. Professora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) atuando em cursos de graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental (PPGEA) e no Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro (PPGC). Líder do grupo de Pesquisa em Educação Ambiental nos Processos de Gestão Ambiental. Desenvolve atividades nos seguintes temas: Educação Ambiental, Gestão Ambiental e Gerenciamento Costeiro. E-mail: docdione@furg.br

Recebido em 09 de setembro de 2019.
Aprovado em 08 de abril de 2020.

DOI 10.21573/vol36n12020.99374

SEÇÃO ESPECIAL

PROEDES - Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade: origens e desenvolvimento

PROEDES - Program of Studies and Documentation Education and Society: origins and development

PROEDES - Programa de Estudios y Documentación Educación y Sociedad: orígenes y desarrollo

MARIA DE LOURDES DE ALBUQUERQUE FÁVERO
Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Resumo: O artigo apresenta a experiência da construção coletiva do PROEDES, na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no período de 1987 a 2009. Situa o trabalho de investigação com o de resgate, recuperação e organização de fontes documentais, tornando-as acessíveis e colocando-as em relação até constituírem um conjunto, por meio do qual a memória coletiva passa a ser valorizada, instituindo-se em patrimônio cultural e oferecendo importantes subsídios para estudos e investigações, em um espaço que se constituiu como efetivo centro de pesquisa e documentação em educação brasileira.

Palavras-chave: Proedes; Documentação; Educação e Sociedade; Memória e Patrimônio Cultural.

***Abstract**: The article presents the experience of the collective construction of Proedes, at the Faculty of Education of the Federal University of Rio de Janeiro, from 1987 to 2009. It situates the research work with the rescue, recovery, and organization of documentary sources, making them accessible and placing them in relation until they constitute a set, through which the collective memory starts to be valued, establishing itself in cultural heritage and offering important subsidies for studies and investigations, in a space that became an effective research center and documentation on Brazilian education.*

***Keywords**: Proedes. Documentation, Education and Society. Memory and Cultural Heritage.*

***Resumen**: El artículo presenta la experiencia de la construcción colectiva de PROEDES, en la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, de 1987 a 2009. Sitúa el trabajo de investigación en el rescate, recuperación y organización de fuentes documentales, haciéndolos accesibles y ubicándolos en relación hasta que constituyan un conjunto, a través del cual la memoria colectiva comienza a ser valorada, estableciéndose en el patrimonio cultural y ofreciendo importantes subsidios para estudios e investigaciones, en un espacio que se convirtió en un centro de investigación efectivo y documentación sobre educación brasileña.*

***Palabras clave**: Proedes. Documentación, Educación y Sociedad, Memoria. Patrimonio Cultural.*

DAS ORIGENS À CONSTRUÇÃO DO PROEDES

No presente texto, apresentamos[1], com base em estudos anteriores, a experiência do PROEDES, no período de janeiro de 1987 a junho de 2009, durante o qual fomos responsáveis por sua Coordenação. Sinalizaremos alguns desafios gerados em um espaço que se constituiu como um centro de pesquisa e documentação em educação brasileira numa universidade federal. Trata-se de articular o trabalho de investigação com o de resgate, recuperação e organização de fontes documentais, tornando-os pertinentes, colocando-os em relação, até constituírem um conjunto, por meio do qual a memória coletiva passa a ser valorizada, instituindo-se em patrimônio cultural, além de oferecer importantes subsídios para estudos e investigações de pesquisadores não apenas da UFRJ, mas também de outras instituições do Rio de Janeiro, do país e até mesmo do exterior.

O PROEDES tem sua origem no projeto de pesquisa "Da Faculdade Nacional de Filosofia à Faculdade de Educação: resgate de uma história", desenvolvido por um grupo de pesquisadores, com a participação de mestrandos e doutorandos, bem como de bolsistas de Iniciação Científica, Aperfeiçoamento e Apoio Técnico. Teve início em janeiro de 1987 e foi desenvolvido até julho de 1990, com o apoio do CNPq, da FAPERJ e da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB/UFRJ), além de importante colaboração e assessoria do Arquivo Nacional na organização do fundo da Faculdade Nacional de Filosofia.

Durante esse período, o trabalho do grupo de pesquisa centrou-se no levantamento e análise de dados relativos à Faculdade Nacional de Filosofia (FNFi), procurando apreender as razões que contribuíram e influenciaram sua criação em 1939, seu desenvolvimento e sua fragmentação, efetuada entre 1967 e 1968. Extinta em 1968, a FNFi continua presente na memória daqueles que a produziram e vivenciaram, assim como nas unidades da UFRJ que nela têm suas origens: Escola de Comunicação, Faculdade de Educação, Faculdade de Letras, Instituto de Biologia, Instituto de Física, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de História, Instituto de Geociências, Instituto de Matemática e Instituto de Química.

Com a preocupação de apreender melhor a história dessa Faculdade, realizamos não somente a análise de suas fontes documentais, como também procuramos ouvir pessoas que participaram e produziram a Faculdade Nacional de Filosofia: ex-professores, ex-alunos e ex-funcionários, realizando entrevistas, das quais trinta e oito estão publicadas no livro Faculdade Nacional de Filosofia:

---

1 Embora o artigo tenha uma autoria individual, o plural inserido pretende indicar o trabalho desenvolvido em conjunto com os pesquisadores, bolsistas, mestrandos e doutorandos, ao longo do período abordado.

Depoimentos. UFRJ, 1992. Os demais depoimentos não incluídos nesse livro, porque não se dispunha na época de autorização dos entrevistados para sua divulgação, encontram-se no PROEDES, abertos à consulta.

Um problema grave e que não podemos deixar de registrar é que, até 03 de outubro de 1990, tínhamos um arquivo sonoro com cerca de cem fitas cassete gravadas, contendo entrevistas com ex-professores, ex-alunos e ex-funcionários da FNFi. Lamentavelmente, esse material foi furtado do prédio da Biblioteca do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH), onde estava preservada parte da Biblioteca do CBPE/INEP e, naquele período, funcionava também o PROEDES. Embora a ocorrência tenha sido registrada na Secretaria de Estado da Polícia Civil do Rio de Janeiro, em 04 de outubro de 1990, não se obteve qualquer informação a respeito.

Não houve consequências maiores da perda dessas fitas, pois os depoimentos sobre a Faculdade Nacional de Filosofia estavam transcritos, e a maior parte autorizada para publicação pelos respectivos entrevistados. Na percepção dos que trabalhavam e continuam a fazê-lo no PROEDES, não somente a UFRJ perdeu parte de sua memória gravada, assim como parte da história da ciência no país. Tratava-se de um estudo que vínhamos desenvolvendo com especial interesse e com imensas dificuldades. Naquele momento, o apoio da Reitoria e do Decanato do CFCH da UFRJ foi providencial, como também o de alguns pesquisadores e cientistas de outras instituições, dentre os quais destacaríamos o professor José Leite Lopes, do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF) e ex-catedrático da Faculdade Nacional de Filosofia.

Até então, não imaginávamos a possibilidade dessa ocorrência. Temíamos, sim, que essas fitas, por motivos diversos, viessem a ser danificadas. Por essa razão, e graças ao auxílio solicitado à FAPERJ, naquele ano, parte dos recursos seria destinada à aquisição de um lote considerável de fitas para se fazer duplicata de cada entrevista, a qual ficaria guardada em outro local, na UFRJ. Mas, o inesperado ocorreu.

Passados cerca de trinta anos, cabe assinalar que não somente chegamos a entender de forma mais clara o significado e a perda dessas importantes fontes, como às vezes tem ocorrido em arquivos e museus do país, mas também aprendemos que sempre é tempo de recomeçar. Após um problema dessa natureza, a equipe de pesquisa precisa ter muita clareza sobre o que pretende realizar, em que apostar e, especialmente, muita imaginação para prosseguir. Atendidas essas pré-condições, o trabalho não sofreu para encontrar uma solução de continuidade, procurando-se os entrevistados e solicitando a colaboração

daqueles que ainda não tinham visto a transcrição de sua entrevista para fazer sua leitura e, se estivesse de acordo, autorizar a publicação, como também a abertura ao público para consultas. A resposta foi integralmente positiva.

Outra questão que precisa ser registrada é que, no início da pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia, não tínhamos ideia precisa da situação em que se encontrava seu acervo. Para surpresa nossa e da equipe, deparamo-nos com grande quantidade de documentos sem nenhuma organização arquivística, muitos deles estragados, com perda de informações, outros acidificados pela falta de climatização, muitos danificados pela ferrugem de clipes e grampos, vários incompletos. Além disso, as entrevistas realizadas permitiram inferir que parte significativa de fontes documentais textuais foram destruídas ou desapareceram após o Golpe de 1964, quando militares passaram a "visitar" a Faculdade para obter informações. Entre os documentos desaparecidos, chamaram especial atenção os livros de Atas das Reuniões da Congregação referentes aos anos de 1962, 1963 e do primeiro semestre de 1964, jamais encontrados.

O acesso e o contato direto com as fontes documentais do arquivo nos deixaram perplexos em relação ao estado lamentável de conservação desse fundo, sobretudo por se tratar de um arquivo de grande relevância para o conhecimento mais completo da história da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como também de instituições educacionais e científicas no país. O trabalho de recuperação e organização desse importante fundo, constituído atualmente por cerca de 110 mil documentos, nos fez ver, com maior clareza, que a preservação e a valorização da memória educacional e cultural brasileira era e continua sendo tarefa que está a desafiar permanentemente a intervenção lúcida e diligente das iniciativas públicas e particulares.

Ao mesmo tempo em que desenvolvíamos a pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia e organizávamos seu acervo, as reflexões da equipe se ampliavam em dupla direção: de um lado, a necessidade de se definir um referencial teórico para melhor apreender a realidade, admitindo que a teoria é fundamental para se lidar com os fatos, para se dialogar com as fontes; de outro, a necessidade de criar um espaço que possibilitasse o diálogo teórico-metodológico, de forma consistente e consequente, com a clareza de que a produção científica não se faz isoladamente. Sob essa ótica, a opção assumida pelo grupo passou a ser a de ampliar o trabalho, o que nos levou, após vários debates em reuniões, a elaborar o Projeto de Estudos e Documentação Educação e Sociedade – PROEDES.

Em decorrência do trabalho realizado, o PROEDES foi aprovado em agosto de 1990 pelo Conselho de Ensino para Graduados (CEPG/UFRJ) como projeto integrado, tendo como principais objetivos: a) dar continuidade à pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia e completar a organização de seu arquivo;

b) desenvolver estudos e pesquisas sobre instituições educacionais e científicas no país e seus atores; c) organizar um centro de documentação e pesquisa referente à história da educação brasileira, às instituições educacionais e científicas no país e ao pensamento educacional brasileiro, sobretudo a partir de 1930. Com vistas à concretização desses objetivos, durante dois anos, demos continuidade à pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia, procurando-se aprofundar as seguintes questões: quais foram concepções de ensino e pesquisa nos diferentes departamentos dessa Faculdade e como essas concepções se refletiram mais tarde em escolas, faculdades e institutos da UFRJ que tiveram origem naquela instituição.

Desde então, a ideia de se criar um núcleo, centro ou programa de estudos e documentação foi se tornando realidade, reforçada quando recebemos o Arquivo do Asylo de Meninos Desvalidos, em agosto de 1990, com cerca de 34 mil documentos. Trabalhando na organização desse Arquivo, recordamos um momento marcante quando lemos, pela primeira vez, uma carta de alforria manuscrita, datada de 1º de março de 1878, escrita pela Baronesa de Guanabara, cujo teor é o seguinte:

Pela presente carta de alforria, por mim escripta e assignada, concedo liberdade à minha escrava Cyprianna que possuo por título de compra, feita pelo meu finado marido, e que me tocou nas partilhas, a que se procedeu por morte do mesmo; e faço esta concessão gratuitamente, atenta aos bons serviços que dita escrava tem prestado; pelo que d'ora em diante poderá dispor de si livremente, como se de ventre livre houvesse nascido e completamente isenta de qualquer obrigação.

A leitura desse documento, assim como de outros que se encontram nesse arquivo, deixam evidente que o escravo era "uma mercadoria", "um bem", nas mãos dos senhores de engenho, de fazendeiros, dos donos do poder político e econômico do país, o que, no contexto da mentalidade da época, era encarado como um comportamento socialmente aceito.

A partir de 1991, o PROEDES, expandiu-se com a doação de arquivos e coleções de diversos educadores: Durmeval Trigueiro Mendes, João Roberto Moreira, Raul Bittencourt, Paschoal Lemme, importantes documentos de Anísio Teixeira e várias coleções temáticas, abrangendo documentos relativos aos Acordos MEC-USAID, à Constituinte de 1988, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, além de outros.

Nesse contexto, havia da parte daqueles que integravam o Projeto de Estudos e Documentação a preocupação de não apenas resgatar, recuperar e organizar as fontes documentais, procurando articulá-las, de modo que a memória coletiva educacional fosse valorizada e preservada, mas também de

desenvolver pesquisas. Os pesquisadores tinham presente a importância dessas fontes documentais para o estudo da história da educação brasileira, da história de instituições educacionais e científicas do país, bem como do pensamento educacional brasileiro.

Após vários contatos com diferentes instâncias decisórias da UFRJ, em 1994 o Projeto foi reconhecido como Programa pela Congregação da Faculdade de Educação em 1995, pelo Conselho de Coordenação do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) e pelo Conselho de Ensino para Graduados (CEPG) da UFRJ.

Com essa nova identidade, o Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade redefiniu seus objetivos: a) realizar estudos e pesquisas referentes a temas de educação, a instituições educacionais e científicas; b) contribuir para a formação de pesquisadores; c) constituir-se em um centro de documentação em educação brasileira.

Para concretizar esses objetivos, o PROEDES passou a desenvolver estudos e investigações em duas linhas de pesquisa. A primeira, centrada na história das instituições educacionais e científicas no país, com os seguintes propósitos: a) estudar essas instituições, buscando identificar as propostas e as condições que deram origem à sua criação, institucionalização e desenvolvimento; b) analisar o papel, as contribuições e a importância estratégica de instituições educacionais e científicas nos embates políticos e ideológicos que se travaram no país, em especial no período que se estende de 1930 aos dias atuais, procurando caracterizar, também, suas relações de poder, mecanismos de dominação e participação, bem como sua constituição e funcionamento; c) investigar contribuições inovadoras de instituições educacionais, em termos de concepção de ensino, pesquisa e extensão universitária, propostas curriculares, formação de professores e especialistas em diferentes áreas do conhecimento, assim como pesquisadores e de administradores de educação.

A segunda linha, centrada na construção do pensamento educacional brasileiro, passou a ter as seguintes diretrizes: a) investigar o processo de construção desse pensamento, identificando suas origens, matrizes e formas como se traduz na história da educação brasileira, por seus pressupostos políticos, a legislação, planos e programas educacionais; b) analisar o pensamento de educadores brasileiros, sua trajetória e produção acadêmico-científica, como também a contribuição prestada à educação no país; c) analisar ideias, planos e propostas adotadas pelo sistema educacional, sobretudo a partir dos anos 1930, por meio de órgãos governamentais, instituições de ensino público e privado.

Nessa perspectiva, graças ao esforço e à dedicação daqueles que se empenharam em seus projetos e vinham trabalhando no PROEDES, este espaço de pesquisa e documentação foi gradativamente sendo reconhecido como Centro de Referência em Educação Brasileira, no qual eram e são oferecidas informações sobre a história da educação brasileira, as instituições educacionais e científicas no país e sobre o pensamento educacional brasileiro. Possibilita àqueles que o procuram não apenas a consulta ao acervo documental que está sob a sua guarda, mas também orientação para busca de referências em outros órgãos de documentação e pesquisa existentes no Rio de Janeiro. Assim sendo, em benefício dos que consultam o PROEDES, procuramos interagir com outros centros de documentação e bibliotecas: Arquivo Nacional, Biblioteca Nacional, Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro, CPDOC/FGV e outros, encaminhando pesquisadores que buscam informações e dados para seus estudos e pesquisas.

2. O PROEDES: produzindo referências em educação

Como decorrência dessa caminhada, a partir da pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia e a organização de seu acervo, junto a outros arquivos e coleções, enquanto Centro de Estudos e Documentação, o PROEDES abriga atualmente um acervo constituído por cerca de 400 mil documentos, distribuídos em arquivos e coleções.

A preocupação com o trabalho, a pesquisa e a divulgação de informações contidas nos acervos que estão sob a guarda desse Programa revela, também, a necessidade de assegurar a um centro de documentação como este seu papel de agência de apoio e referência à pesquisa, além da tarefa de viabilizar as possibilidades de acesso, organização e preservação de fontes documentais. Sob esse ponto de vista, o trabalho com arquivos e coleções existentes nos tem levado a perceber, cada vez com maior clareza, que se o documento é ponto de partida para se conhecer um fato histórico. É também por meio dele que podemos revisitar o passado e reinterpretá-lo sob novo olhar, como observa Le Goff:

> O documento não é inócuo. É antes de mais nada o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio (1992, p. 547).

Daí, "ser preciso começar por desmontar, demolir esta montagem, desestruturar esta construção e analisar as condições de produção dos documentos/monumentos" (idem, p. 548). Nessa perspectiva, endossamos Margarida de Souza Neves, quando afirma:

> O historiador não é um arqueólogo da documentação, mediador neutro entre a verdade da fonte e a verdade da História, mas aquele sim que é capaz de formular uma problemática e de construir uma interpretação em que reconhece o encontro entre duas historicidades: a sua própria e a da documentação que utiliza (1985, p. 34-35).

Apoiando-nos nessas percepções, acreditamos que o trabalho com as fontes documentais existentes no PROEDES nos permitiram compreender que a exploração dessas fontes é de fundamental importância, à medida em que esses documentos oferecem elementos para análises e abordagens diferenciadas no processo de elaboração do conhecimento em história da educação brasileira, história social e política da cultura, história das instituições educacionais e científicas no país e sobre o pensamento educacional brasileiro.

Todavia, consideramos que os fatos e os dados não falam por si. Como observa Carr, falam apenas quando o historiador os aborda, procurando apreender o pensamento que está por trás deles. É o historiador "quem decide quais os fatos e os documentos que vêm à cena e em que ordem ou contexto" (1978, p.14).

Observamos, por outro lado, que a experiência possibilita a compreensão de que a integração do pesquisador com as fontes constitui um diálogo permanente entre o passado e o presente; embora jamais se consiga conhecer a totalidade do caminho. A busca de um conhecimento consistente se apresenta como uma relação permanente e esclarecedora entre fragmentos documentais e o todo que se devem elucidar mutuamente. O PROEDES tem como uma de suas preocupações produzir referências em educação, levantar questões que se colocam e que poderão levar a outros desafios. No entanto, faz-se necessário considerar que é no contato com a realidade que se pode "corrigir" uma percepção falha e capacitar-se para melhor reconstruí-la.

Para apresentar uma visão mais abrangente do Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade como um espaço que produz conhecimento em educação, parece-nos necessário situar não apenas os aspectos interiores dessa construção, de um ponto de vista estritamente epistemológico, mas também chamar a atenção para aspectos que buscam entendê-lo no seu tempo e na instituição que o abriga.

Nessa perspectiva, é oportuno indicar estudos e pesquisas desenvolvidos pelos pesquisadores, pós-graduandos, bolsistas de Iniciação Científica, Aperfeiçoamento e Apoio Técnico integrados ao Programa. Vale mencionar ainda os acervos que estão sob sua guarda, nos quais se encontram trabalhos sobre a história das instituições educacionais e científicas e temas relacionados à educação, assim como ao pensamento educacional brasileiro.

Indicaremos alguns dos produtos que marcaram sua história e contribuíram para dar visibilidade ao trabalho desenvolvido neste espaço, como um centro de estudos, pesquisa e documentação. Começamos pelo projeto Da Faculdade Nacional de Filosofia à Faculdade de Educação: resgate de uma história, coordenado por mim, com a participação das pesquisadoras: Eloisa Guimarães, Lúcia Maria França Siano e Luciane Quintanilha Falcão, contando também, em momentos diferentes, com os pós-graduandos: João Eudes Pinheiro, Martha C. Salgado Bonardi, Ana Elisa Gerbasi de Almeida, Maria do Carmo de Lacerda Peixoto, Bárbara Gil Guedes.

Como resultado desse projeto, cinco dissertações de Mestrado foram elaboradas no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ: a) Martha C. Salgado Bonardi. Faculdade Nacional de Filosofia: um estudo da formação do professor secundário, defendida em 30/05/1990; b) Ana Elisa Gerbasi C. de Almeida. A Faculdade Nacional de Filosofia e a Criação de Instituições Científicas: o caso do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, defendida em 21/05/1992; c) Mônica Caminiti Ron-Rén. Faculdade Nacional de Filosofia: das propostas de fragmentação à extinção, defendida em 30/03/1994; d) Nadja Paraense dos Santos. Da Faculdade Nacional de Filosofia à criação do Instituto de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro, defendida em 29/03/1994; e) Ana Lúcia Cunha Fernandes. A Representação e a Participação Estudantil na Faculdade Nacional de Filosofia na Década de Sessenta, defendida em 11/01/1996.

Foi publicada ainda uma série de estudos, constituída de cinco volumes sobre a FNFi: V.1 – Faculdade Nacional de Filosofia. Projeto ou trama universitária? Rio de Janeiro: Editora UFRJ; INEP, 1989, 99 p; V.2 – Faculdade Nacional de Filosofia. O Corpo Docente. Matizes de uma proposta autoritária. Rio de Janeiro. Editora UFRJ; INEP, 1989, 136 p.; V.3 – Faculdade Nacional de Filosofia. Caminhos e descaminhos. Rio de Janeiro. Editora UFRJ; INEP, 1989, 85 p.; V.4 – Faculdade Nacional de Filosofia. Os Cursos: começando a desenrolar um novelo. Rio de Janeiro. Editora UFRJ; INEP, 1989, 79 p.; V.5 – Faculdade Nacional de Filosofia: Depoimentos. Rio de Janeiro: FUJB, CFCH, Faculdade de Educação e PROEDES /UFRJ, 1992, 542 p. Em caráter complementar, foi publicado em 1995, ano em que a UFRJ comemorava 75 anos de sua criação, o V.6

da série: Catálogo do Arquivo da FNFi. Esse Catálogo indica um total de 89.248 documentos textuais, sendo 237 documentos visuais e três mapas hidrográficos referentes à construção de um pavilhão de Botânica por essa Faculdade em 1942.

Foram elaborados alguns trabalhos importantes dentro da linha de pesquisa Instituições Educacionais e Científicas e seus Atores, sob a nossa orientação, como dissertações de mestrado e teses de doutorado. Dissertações de Mestrado: a) Maria Thereza Pinto Ferreira. A Obrigatoriedade Escolar na Perspectiva dos Direitos Humanos, defesa 24/06/1982; b) Idalina de Meirelles Pinto. Nível de Integração entre as Escolas Tributárias e os Centros Interescolares da SME/RJ, defesa 28/06/1983; c) Helena Rosa Trope. Educação Artística: um estudo das escolas oficiais de 5ª à 8ª série do Município do Rio de Janeiro, defesa 04/05/1984; d) Elizabeth Jones. Professor de Pós-Graduação: Esboço para um Perfil do Intelectual Acadêmico, defendida em 13/08/1987; e) Maurício Pinheiro. A Autonomia e o Desempenho da Universidade, segundo Dirigentes Universitários, defendida em 24/09/1987; f) Virgínia Maria Nogueira de Vasconcellos. A Escola Nacional de Belas Artes: 1930-1945, defendida em 16/03/1994; g) Luiz Claudio dos Santos Ribeiro. A Ideologia da Excelência Acadêmica: um debate que se inicia, defendida em 11/09/1996. Teses de Doutorado: a) Janete Magalhães Carvalho. A Formação do Professor e do Pesquisador em Nível Superior no Brasil: análise histórica do discurso do governo e da comunidade acadêmico-científica (1945-1964), defendida em 23/03/1992; b) João Eudes Rodrigues Pinheiro.

O PREMEM no Espírito Santo: Educação, autoritarismo e tecnocracia. Subsídios para a História da Educação Capixaba, defendida em 28/04/1993; c) Maria do Carmo de Lacerda Peixoto. Escola de Pesquisar: estudo sobre a formação do pesquisador, defendida em 21/03/1994; d) Maria das Graças Medeiros Tavares. Extensão Universitária: novo paradigma de universidade?, defendida em 1996; e) Sylvia Garcia Rodrigues. O Colégio Universitário e a Reforma da Universidade Federal de Minas Gerais, defendida em 14/04/1997; f) Luiz Fernandes Dourado. Expansão e Interiorização do Ensino Superior em Goiás nos Anos 80: a política de privatização do público, defendida em 28/01/1997.

Dentro desse projeto maior, no período em análise, foram desenvolvidos no PROEDES outros 16 projetos de pesquisa, a saber:

1) O Currículo da Pós-Graduação em Educação da UFRJ: os dez primeiros anos, coordenado pelo professor Antônio Flávio Barbosa Moreira e iniciado em outubro de 1992, com apoio do CNPq. Como desdobramentos desse projeto, foram defendidas cinco dissertações de mestrado e uma tese de doutorado. As dissertações foram: a) Álvaro Chrispino - Didática Especial de Química e Prática de Ensino de Química: uma proposta voltada para a Química e a Sociedade (1992); b) Elizabeth Menezes Teixeira - A Ideologia do Feminino na

Formação da/o Enfermeira/o (1995); c) Eduardo Grinspum Koatz - O Processo de Criação da Faculdade Nacional de Arquitetura e seu Currículo (1996); d) José Carlos Barbosa da Silva - As Percepções de Docentes e Egressos sobre o Curso de Licenciatura e Formação de Psicólogos da UNIR (1999); e) João P. Gonçalves de Assis - O Currículo de Educação Física da Universidade Federal do Acre: percepções dos egressos (1999). E a tese de doutorado: Isaura Setenta Porto - O Sentido da Mudança e a Mudança do Sentido: História de uma Experiência Curricular na Graduação em Enfermagem (1997).

2) O Curso de Pedagogia da UFRJ visto pelos egressos (1979 a 1999), coordenado pela pesquisadora Helena Ibiapina Lima, de 1995 a 1999, contando com a colaboração de duas bolsistas de Iniciação Científica do CNPq e tendo como objetivo verificar até que ponto o Curso de Pedagogia contribuiu para a produção de novos conhecimentos e para a formação profissional de seus alunos. Dessa pesquisa, resultaram os artigos: a) Avaliação Institucional no Ensino Superior: uma perspectiva histórica. Revista IGLU. Sainte-Foy/Quebec/Canadá, deuxième semestre, 1997, p.101; b) The University Integrated with Society: Pilot Experiment of an Undergraduate Course Evoluation. Cape Town/South Africa: University of Cape Town (School of Education), 1998, p.67; c) O Curso de Pedagogia da UFRJ visto pelos egressos (1979/1994). Revista Educação Brasileira, Brasília, v. 20, n. 40, 1º semestre de 1998, p. 155-167; d) Capítulo de livro: "A Formação de Professor: questões atuais do Curso de Licenciatura"., de Helena Ibiapina Lima, Ruth da Cunha Pereira, Vera Maria Klöeter e Vera Vergara Esteves, publicado em: Wally Chan Pereira (Org.). Educação de professores na era da globalização: subsídios para uma proposta humanista. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2000.

3) Acesso ao Ensino Superior: evolução, dilemas e perspectivas, desenvolvido a partir de 2000, pela pesquisadora Helena Ibiapina Lima, com o objetivo de estudar como se processou o acesso ao ensino superior no país, a partir de 1911, buscando: a) analisar dilemas surgidos ao longo desses anos, no que se refere ao exame de ingresso, conteúdo abrangido, nível de complexidade, função classificatória e validade de instrumentos para avaliar os níveis de escolarização anteriores; b) examinar mudanças introduzidas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9394/96), a legislação complementar e as normas do CNE; c) verificar formas de acesso que contemplam o princípio de equidade de oportunidades, inclusive entre os que concluíram o ensino médio há mais tempo. Dessa pesquisa resultou o trabalho apresentado na XXIII Jornada de Iniciação Científica da UFRJ, ocasião em que bolsistas de Iniciação Científica, sob a orientação da pesquisadora, fizeram uma comunicação intitulada Acesso

ao Ensino Superior: evolução, dilemas e perspectivas. Este trabalho obteve a primeira classificação entre os 301 trabalhos apresentados no Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH).

4) A UDF Revisitada, mar./1996 a fev./1998, tendo como objetivos: a) analisar o papel e a importância da UDF no contexto dos anos 1930; b) examinar convergências e divergências entre o projeto do Governo Federal para a universidade e a proposta da UDF, quanto à concepção de universidade, ensino e pesquisa e formação de professores; c) recuperar as contribuições inovadoras dessa universidade para as instituições universitárias no país. O projeto foi desenvolvido pelas pesquisadoras Maria de Lourdes de A. Favero e Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (com bolsa de recém-doutor da FAPERJ), contando com a participação de Alice Ferry de Moraes, mestranda em Ciência da Informação, da Escola de Comunicação/UFRJ; Bolsistas de Iniciação Científica do CNPq: Adriana Lima Leitão, Tatiana Beaklini Moraes e Nísia Trindade; Bolsistas de Apoio Técnico do CNPq: Maurício Girão Plata, Suely Benedito da Rocha e Mônica Caminiti Ron-Rén.

Como produção científica relacionada ao projeto, resultou: um capítulo de livro de Maria de Lourdes de A. Favero. "A UDF. Construção criadora e extinção autoritária." In: Morosini, Marília C. (Org.) A Universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília: INEP, 2006, p.53-70. Artigos publicados pela mesma autora: a) "A Universidade do Distrito Federal (1935-1939): uma utopia vetada?". Ciência Hoje, Rio de Janeiro. SBPC, v. 21, n. 125, p. 69-73, 1996; b) "Anísio Teixeira e a UDF: que lições nos oferecem?". Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre. ANPAE, v. 17, n.1, p. 87-101, jan./jun.2001; c) "A UDF, sua vocação política e científica: um legado para se pensar a universidade hoje". Revista Pro-Posições. Campinas, v.15, n.3, p. 143-162, 2004.

Em decorrência desse projeto, foram apresentados também sete trabalhos em congressos e encontros acadêmicos científicos: a) de Maria de Lourdes de A. Favero: "A Universidade do Distrito Federal: da construção criadora à extinção autoritária". In: X Seminário Nacional Universitas/Br; Educação Superior no Brasil em Mudança. Estado do Conhecimento. Teoria e Prática, 2005. Porto Alegre. Anais do X Seminário Nacional do Universitas/Br, 2005; b) "A Universidade do Distrito Federal (1935-1939). Centro de Estudos e de Produção do Saber". IV Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 1998. Rio de Janeiro. Anais do IV Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1996, p. 121-131; c) "A Universidade do Distrito Federal, Brasil: uma proposta fecunda". I Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. 1996, Lisboa. Actas do I Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação,

1996, v.1, p. 303-311; d) "A UDF: uma proposta vetada?". 19ª Reunião Anual da ANPEd. 1996. Caxambu/MG, p.1-15 (CD-Rom); e) "A Universidade do Distrito Federal, Brasil. Centro Vivo de Estudos e de Pensamento". Trabalho apresentado no III Congresso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Caracas/Venezuela, 9 a 14 de julho de 1996. f) Adriana L. Ribeiro Leitão, Sônia Cristina Bernardino e Suely Benedito da Rocha Ribeiro: "A UDF - dos cursos e atividades acadêmicas". Trabalho apresentado na XVII Jornada de Iniciação Científica da UFRJ, de 6 a 9 de nov./1995; g) Tatiana Beaklini Moraes. "A UDF: o acesso e seus alunos". Trabalho apresentado na XVII Jornada de Iniciação Científica da UFRJ, 6 a 9 de nov./1995 e publicado com o mesmo título na Série Iniciação do PROEDES/FE/UFRJ, n. 005, Rio de Janeiro, novembro, 1996, 13 p.

Dessa linha, resultaram ainda três estudos publicados na Série Cadernos do PROEDES: a) Maria de Lourdes de A. Favero. A Universidade do Distrito Federal: 1935-1939. Centro de Estudos e de Produção do Saber, 1996; b) Maurício Girão Plata. Universidade do Distrito Federal: uma concepção conflitante de universidade, 1997; e c) Tatiana Beaklini Moraes. A UDF: o acesso e seus alunos,1997.

`É fundamental destacar que desse projeto resultou também a organização arquivística do acervo da Universidade do Distrito Federal (UDF), constituído por cerca de 5.500 documentos, que só foram preservados porque a Secretária Geral da Universidade, Odette Toledo, havia guardado em sua residência parte da documentação, depois que a UDF foi extinta no Estado Novo pelo Decreto nº 1.063, de 20 de Janeiro de 1939, e seus cursos transferidos para a Universidade do Brasil.

5) Ensino com pesquisa: da utopia individual à realidade institucional, coordenado pela professora Stella Cecília Duarte Segenreich, desenvolvido de março de 1998 a fevereiro de 2000. Como outros projetos, também estava vinculado à linha de pesquisa História das Instituições Educacionais e Científicas no País. Desse projeto resultaram trabalhos apresentados em congressos pela pesquisadora: a) "A prática da pesquisa nas universidades emergentes x consolidadas: diferentes contextos compartilhando o mesmo problema" (ANPAE, 1998); b) "Relação ensino e pesquisa: políticas públicas e realidade institucional" (ANPAE, 2000). Cabe assinalar que o principal texto elaborado a partir dessa pesquisa foi "Relação ensino de graduação e pesquisa: políticas públicas e realidade institucional" publicado em 2001, no livro Educação Superior: análise e perspectivas de pesquisa, fruto da integração de seus resultados com os dados do Banco Universitas/Br, organizado por pesquisadores do GT Política de Educação Superior da ANPEd.

6) Multiculturalismo e Educação: perspectivas internacionais e a experiência brasileira, coordenado pela professora Ana Canen (atualmente, Ana Ivenicki) e desenvolvido entre 1998 e 2001, com apoio do CNPq, tendo a pesquisadora produzido vários trabalhos: "Multiculturalismo e Formação Docente: Experiências Narradas" In: Educação e Realidade, v. 24, n.2, 1999; em co-autoria com o prof. Antônio Flávio B. Moreira. "Reflexões sobre o Multiculturalismo na Escola e na Formação Docente". Revista Educação em Debate, ano 21, v.2, n.38, 1999; "Universos culturais e representações docentes: subsídios para formação de professores para a diversidade cultural". Revista Educação e Sociedade, n.77, Campinas, 2001; "Formação de Professores e Diversidade Cultural". In: Vera Maria Candau (Org.). Magistério:

Construção Cotidiana. Petrópolis: Editora Vozes, 1997; em coautoria com o prof. Antônio Flávio B. Moreira (Orgs.) Ênfases e Omissões no Currículo. São Paulo: Ed. Papirus, 2001. Entre as dissertações defendidas no Programa de Pós-Graduação em Educação/UFRJ, relacionadas a esse Projeto, destacam-se: "A Formação de Professores para uma Sociedade Multicultural", de Gisele P. Moura Xavier (2001); e "Reflexões Multiculturais no Processo Ensino-Aprendizagem da Matemática: intenções políticas e uma ação na sala de aula", de Maria Inês Lavinas Pereira (2001).

7) A Universidade do Brasil: o grande projeto universitário, desenvolvido no período de março/1996 a fevereiro/2000, tendo como objetivos: a) aprofundar a discussão sobre a concepção de universidade que marcou a história dessa instituição, a partir de sua criação em 1920, passando pela Reforma Francisco Campos (Decretos nº 19.851 e nº 19.852, de 11 de abril de 1931) e pela Lei nº 452, de 5 de julho de 1937, que a reorganiza denominando-se Universidade do Brasil (UB), até novembro de 1965, quando, em decorrência da Lei nº 4.831/1965, recebe o nome de Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); b) analisar como se expressa nessa instituição o princípio de autonomia universitária; c) examinar a composição e o papel dos órgãos colegiados nessa instituição; d) identificar as condições para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e extensão com vistas à produção do conhecimento nessa Universidade.

O projeto foi desenvolvido pelos pesquisadores: Maria de Lourdes de A. Favero e Jader de Medeiros Britto; bolsistas de Iniciação Científica: Adriana Coelho Valetim, Daniel de Farias Simões, Elaine Vieira Lacerda, Flávio Antônio de Souza França, Marco Aurélio S. Martins, Raul Machado Borges, Rosa Cristina C. Pinto, Sonia Cristina Bernardino Ribeiro e Tatiana Beaklini Moraes; bolsistas de Apoio Técnico: Maurício Girão Plata (mar./1996 a jan./1997) e Sandra Cristina Demétrio de Moraes.

Como produtos dessa pesquisa foram publicados três livros: a) Maria de Lourdes de A. Favero. Universidade do Brasil: das origens à construção. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Comped/INEP, 2000, v. 1, 184 p., com prefácio do Professor Emérito da UFRJ José Leite Lopes. A 2ª edição revista e ampliada, com 200 p., foi lançada em 2010; b) Maria de Lourdes de A. Favero. Universidade do Brasil: guia dos dispositivos legais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Comped/ INEP, 2000, v. 2, 257 p.; c) Tatiana Beaklini Moraes. O Colégio Universitário da Universidade do Brasil: 1937 a 1942. Rio de Janeiro: Papel Virtual Editora, 2001. Este livro é resultado da dissertação de mestrado em educação defendida pela autora.

A pesquisa ofereceu ainda subsídios para duas monografias de conclusão do Curso de Bacharelado em História, do Departamento de História do IFCS/ UFRJ: a) Raul Machado Borges. Extensão Universitária: um estudo sobre a prática extensionista da Universidade do Rio de Janeiro à Universidade do Brasil (1931-1945). Rio de Janeiro, 1998; b) Flávio Antônio de Souza França. A Cátedra na Universidade do Brasil no Estado Novo, 1999. Com base nesta pesquisa foram apresentados trabalhos em congressos e encontros acadêmico-científicos: a) Maria de Lourdes de A. Favero. "Da Universidade do Brasil à UFRJ: um itinerário marcado de lutas", no II Luso-Brasileiro de História da Educação, realizado de 16 a 19 de fevereiro 1998, na Faculdade de Educação/USP; b) Maria de Lourdes de A. Favero. "Da Cátedra ao Departamento na Universidade do Brasil", na V Jornada de Pesquisadores em Ciências Humanas, CFCH/UFRJ, 25 a 27 de outubro de 1999; c) Tatiana Beaklini Moraes. "Universidade do Brasil: Poder e Cátedra nos Primeiros Anos (1937-1945)", na Jornada de Iniciação Científica /UFRJ, 1996; d) Raul Machado Borges. "A Universidade do Brasil: origens e caminhos (1920-1950)", na XIX Jornada de Iniciação Científica da UFRJ.

A respeito da temática educação superior, foram elaborados, também, no período, os livros: a) A UNE em tempos de autoritarismo, de Maria de Lourdes de A. Favero. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995 e reeditado em 2009, com as orelhas do livro escritas pelo prof. Carlos Nelson Coutinho; b) Anísio Teixeira: educação e universidade (1999), organizado por Maria de Lourdes de A. Favero e Jader de Medeiros Britto e incluído nas obras completas desse educador, publicada pela Editora da UFRJ.

8) Doutores em Educação pela UFRJ: teses defendidas e vida profissional. A pesquisa foi desenvolvida pelas professoras Diana Couto Pinto e Lúcia Regina G. Vilarinho, tendo como objetivo analisar as teses produzidas no Doutorado em Educação da UFRJ, nos períodos de 1986 a 1990 e de 1991 a 1997, buscando estabelecer relações entre as teses produzidas, trabalhos acadêmicos delas derivados e a ocupação de cargos ou exercício de funções após a obtenção

do título de doutor. Eram também objetivos do estudo: identificar as temáticas mais recorrentes; estabelecer sua vinculação às linhas de pesquisa e determinar os principais referenciais teóricos que fundamentaram a pesquisa, da qual resultou o trabalho intitulado "Um olhar sobre as teses do Curso de Doutorado em Educação da UFRJ: primeiras aproximações", apresentado em 2000, na Jornada de Pesquisadores do CFCH/UFRJ.

9) Criadores e legitimadores de instituições educacionais no Brasil: suas ações e seus textos. O projeto foi desenvolvido no período de março de 2001 a fevereiro de 2003, coordenado pela professora Libânia Nacif Xavier, tendo como objetivo analisar a contribuição de Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Jayme Abreu e João Roberto Moreira para a consolidação da pesquisa na área da educação no período de 1950 a 1960. Entre os resultados dessa investigação destaca-se o estudo: "Fernando de Azevedo e o legado de uma geração". In. Walter E. Garcia (Org.) Educadores Brasileiros do Século XX, Vol. I. Brasília, Plano Editora, 2002, p. 117-138.

10) O IESAE: construção, desenvolvimento e extinção, desenvolvido de março/2000 a fevereiro/2003, tendo como objetivos: a) analisar as origens e a construção do Instituto de Estudos Avançados em Educação - IESAE/FGV, de sua criação em 1971 até sua extinção em 1990, procurando compreender como se processou o ensino, a pesquisa e a produção acadêmica no Mestrado em Educação desse Instituto, bem como os Cursos de Especialização ministrados e a prestação de serviços como uma das formas de intercâmbio com outras instituições-educacionais e de pesquisa no país; b) examinar as razões que levaram a FGV a extinguir esse Instituto e consequentemente o Mestrado em Educação, apesar desse Mestrado ter recebido o Conceito A em sucessivas avaliações da CAPES.

O projeto foi realizado por Maria de Lourdes de A. Favero e o pesquisador Jader de Medeiros Britto, com a participação dos bolsistas de Iniciação Científica: Camila de Menezes Silva e Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, além de uma bolsa de Apoio de Técnico à Claudia Araújo dos Santos Bayert. Contamos também com o apoio do CNPq, que concedeu uma bolsa de Produtividade em Pesquisa, duas bolsas de Iniciação Científica e uma de Apoio Técnico, além de recursos financeiros.

Como resultado da pesquisa obtivemos dois trabalhos apresentadas por Maria de Lourdes de A. Favero: a) "A experiência do IESAE/FGV: das origens à construção". 24ª Reunião Anual da ANPEd, 2001. Caxambu/MG; b) "Um olhar sobre o IESAE através de fontes documentais". IV Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação, 2002. Porto Alegre/RS. Obtivemos ainda quatro trabalhos apresentados pelos bolsistas nas Jornadas de Iniciação Científica da UFRJ (2000

e 2001), o que valeu menção honrosa outorgada pela Universidade, em 2000, ao bolsista Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, colocado entre os doze primeiros de toda Universidade e selecionado para apresentar em forma de pôster sob o título "O IESAE/FGV e a Revista Fórum Educacional: 1977 a 1990", na 53ª Reunião Anual da SBPC, realizada em Salvador/Bahia, em julho de 2001. Merece registro também a organização arquivística do acervo desse Instituto, constituído por cerca de 3.000 documentos.

11) Estudos e Documentação, Educação e Sociedade, desenvolvido de ago./1990 a fev./1994, por Maria de Lourdes de A. Favero, como Coordenadora do PROEDES, com a colaboração das doutorandas Marluce Moura de Medeiros e Maria do Carmo de Lacerda Peixoto; dos mestrandos Luiz Carlos Barreto Lopes e Jucinato de Sequeira Marques e dos bolsistas de Iniciação Científica Flávio Antonio de Souza França e Ana Lúcia Badih Dawache. Esse projeto tinha por objetivos: a) dar continuidade à pesquisa sobre a Faculdade Nacional de Filosofia, analisando as concepções de ensino, pesquisa e extensão nos diferentes departamentos dessa Faculdade e como se manifestaram posteriormente nos institutos, faculdades e escolas que tiveram origem naquela instituição; b) processar a organização arquivística dos acervos: Asylo dos Meninos Desvalidos; coleções e arquivos pessoais de educadores, como os de Raul Bittencourt, João Roberto Moreira, Norma Cunha Osório, entre outros. Do trabalho com o Arquivo do Asylo de Meninos Desvalidos, orientados por Maria de Lourdes de A. Favero, resultaram duas dissertações de mestrado: a) Luiz Carlos Barreto Lopes. "Projeto Educacional Asylo de Meninos Desvalidos: Rio de Janeiro (1875-1884), uma contribuição à história social da educação no Brasil", defendida em 30/03/1994; b) Jucinato de Sequeira Marques. "Os Desvalidos: o caso do Instituto Profissional Masculino (1894-1910): Uma Contribuição à História Social das Instituições Educacionais na Cidade do Rio de Janeiro", defendida em 15/04/1996.

12) Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário (CADES): origens, caminhos e descaminhos. O projeto foi desenvolvido, de mar./1995 a fev./1997, pela pesquisadora Diana Couto Pinto, contando com apoio financeiro do CNPq. Os resultados parciais e final dessa pesquisa foram apresentados em congressos e encontros acadêmico-científicos. Alguns foram publicados em anais ou livro: a) Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário: origens, caminhos e descaminhos. 18ª Reunião Anual da ANPEd, 1995, Caxambu/MG; b) CADES e ensino secundário: avanço ou retrocesso? 49ª Reunião Anual da SBPC, 1997, Belo Horizonte. Anais da 49ª Reunião Anual da SBPC, 1997, p.478-479; c) Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário: uma trajetória bem sucedida? I Congresso Brasileiro de História da Educação/2000, Rio de Janeiro. Educação no Brasil:

história e historiografia. Rio de Janeiro: UFRJ- Fórum de Ciência e Cultura, 2000, p. 188-190; d) CADES e sua presença em Minas Gerais. Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais/2003, Uberlândia. Anais do II Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais.

Uberlândia: Editora EDFU/2003; e) Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário: uma trajetória bem sucedida? In: MENDONÇA, Ana Waleska e XAVIER, Libânia Nacif (orgs). Por uma política de formação do magistério nacional: INEP/MEC dos anos 1950/1960. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Coleção INEP 70 anos, v. 1, 2008, 260 p.

13) Dicionário de Educadores no Brasil: da Colônia aos dias atuais, realizado de jan./1977 a fev./1999, tendo por objetivos: a) recuperar informações sobre a vida e obra de educadores já falecidos no Brasil, como previsto em uma das linhas de pesquisa do PROEDES, centrada na análise da construção do pensamento educacional brasileiro; b) servir como referência ao estudo do pensamento educacional brasileiro, identificando suas origens, matrizes e expressões objetivadas na história da educação. O projeto foi desenvolvido por Maria de Lourdes de A. Favero e Jader de Medeiros Britto (com Bolsa de Pesquisador da FAPERJ). Contando com a importante contribuição dos autores dos verbetes. A 1ª edição foi publicada com 74 verbetes, pela Editora UFRJ, em convênio com MEC-INEP, 1999, 496 p. Os Coordenadores do Dicionário receberam do Conselho Nacional de Educação (CNE), reunido em sessão plenária de março/2000, voto de louvor pelo trabalho de organização da obra. Em 2002, foi lançada a 2ª edição ampliada, com 144 verbetes, pela Editora UFRJ com o INEP, 2002, 1008 p. Entre as obras produzidas no PROEDES, este Dicionário merece especial destaque, por ser objeto de consulta por muitos estudiosos e pesquisadores da área de educação e áreas afins.

14) A Universidade do Distrito Federal (1935-1939): um projeto além de seu tempo. Pesquisa coordenada por Maria de Lourdes de A. Favero e Sonia de Castro Lopes, sendo o relatório final publicado em uma coletânea de livro pela Editora Liber Livro, Brasília, em 2009, mantendo o título do projeto. Trata-se de trabalho empreendido por integrantes do grupo de pesquisa sobre a Universidade do Distrito Federal com o apoio do CNPq. Como está registrada na Apresentação do livro: "Esta coletânea analisa a experiência da Universidade do Distrito Federal, que funcionou na cidade do Rio de Janeiro de 1935 a 1939". É um trabalho realizado por membros do grupo de pesquisa "A Universidade do Distrito Federal (UDF): centro de cultura e de produção de saber", com o apoio do CNPq. O livro contém seis capítulos e cinco anexos referentes à UDF, com um total de 256 p. Os seis capítulos foram produzidos pelos pesquisadores: a) Maria de Lourdes de A.

Favero, "A UDF: uma concepção alternativa de Universidade"; b) Sonia de Casto Lopes, "A Escola de Educação como eixo integrador da Universidade"; c) Diana Couto Pinto, "A Escola de Filosofia e Letras: um projeto em vir-a-ser"; d) Bruno Alves Dassie, "A contribuição de Euclides Roxo para a formação do professor de Matemática da UDF" (Esse autor não participou do projeto de pesquisa, mas seu estudo foi elaborado com base nas pesquisas realizadas por ele para a tese de doutorado);.e) Sonia de Castro Lopes, "A formação do professor-especialista: propostas curriculares para o curso de História da UDF" e f) Jader de Medeiros Britto, "Expressão de Humanismo na experiência da UDF".

15) Durmeval Trigueiro Mendes e a questão da universidade: 1960-1980, desenvolvido de mar./2003 a fev./2006, tendo por objetivos: a) analisar questões e propostas contidas nos textos do pensador e educador sobre universidade, no período de 1960 a 1980 e que poderiam servir de referência para o estudo da universidade no país, naquele período e nos dias atuais; b) analisar as ideias e questões mais recorrentes em seus escritos, como: concepção de educação e universidade; ensino e pesquisa e extensão universitária; autonomia e governo da universidade; expansão e acesso ao ensino superior; pós-graduação; qualidade e quantidade em educação.

Integraram o projeto: Maria de Lourdes de A. Favero, Helena Ibiapina Lima e Jader de Medeiros Britto. Como as duas professoras trabalhavam também, nesse período, no Mestrado em Educação da Universidade Católica de Petrópolis (UCP), o projeto foi desenvolvido paralelamente no Mestrado em Educação dessa Universidade, como desdobramento de disciplinas, dando origem a dissertações e comunicações em congressos e seminários.

Dos trabalhos apresentados em congressos e encontros acadêmico-científicos temos: a) Maria de Lourdes de A. Favero: "Durmeval Trigueiro Mendes e seu legado à pós-graduação em educação no Brasil", apresentado no VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Anais do VII Congreso. Quito/Ecuador, Universidad Andina Simón Bolivar, 2005; b) "Durmeval Trigueiro Mendes, ideias e atuação", apresentado no VI Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. Anais do VI Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2006, v. 1 p. 20-35. Como produção dos bolsistas de Iniciação Científica temos: a) Renato de Oliveira Flores. "Durmeval Trigueiro Mendes e seu legado à Educação"; b) Alexandre Corner de Moraes, "Durmeval Trigueiro Mendes: qualidade/quantidade e a expansão do ensino superior", trabalhos apresentados na I Jornada de Iniciação Científica da Universidade Católica de

Petrópolis/UCP, em 2003; c) Vinicius Neves Sabadim, "Durmeval Trigueiro Mendes: concepção de universidade e de educador", apresentado na III Jornada de Iniciação Científica, realizada na UCP, em 2005.

Além das bolsas de Iniciação Científica e Apoio Técnico, o CNPq manteve, no período, uma bolsa de Produtividade em Pesquisa para a Coordenadora do Projeto, mais o Adicional de Bancada. Como resultados da pesquisa, destacam-se as publicações: a) Livro: Durmeval Trigueiro Mendes. Ensaios sobre Educação e Universidade, organizado por Maria de Lourdes de A. Favero e Jader de Medeiros Britto. Brasília: MEC/INEP, 2006, 218 p.; b) Capítulos de livros: Maria de Lourdes de A. Favero. "Durmeval Trigueiro Mendes e seu pensamento prospectivo". In: Walter Garcia (Org.) Educadores Brasileiros do Século XX. Brasília: Editora Plano, 2002, v.1, p.93-113; Helena Ibiapina Lima, "A Atualidade de Durmeval Trigueiro Mendes em algumas questões do ensino superior". In: Maurício Castanheira e Leila Ramos (Orgs.). Educação e conhecimento: novas leituras para antigos problemas. Rio de Janeiro: Papel Virtual Editora, 2003, p.157-168.

16) Arquivo Permanente da ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, que está sob a guarda do PROEDES, contendo documentos desde as primeiras reuniões que ocorreram desde 1976, para analisar sua criação, até 2015, quando se realizou sua 37ª Reunião Nacional, em out./2015, seguida da posse da Diretoria e do Conselho Fiscal, em 08/12/2015, constituindo-se em importante fonte de estudos para a área de educação em geral e para a pós-graduação em especial.

Segundo critério adotado pela Direção da ANPEd, sua Secretaria Geral mudava de sede a cada dois anos, ou a cada quatro anos, em caso de reeleição da diretoria. Em decorrência, o arquivo de sua documentação não tinha endereço fixo, o que preocupava permanentemente os associados, especialmente aqueles que sabiam da importância do acervo. Em fins de 1999, eleita uma Diretoria que passou a ter sede novamente no Rio de Janeiro, ficou decidido que o acervo da Associação deveria ficar sob a guarda de um órgão que trabalhasse com arquivos relativos à educação brasileira. A escolha se definiu pelo PROEDES/FE/UFRJ, em virtude do trabalho que desenvolvia e por ser reconhecido, na área de educação e áreas afins, como um centro de referência em educação brasileira. Consequentemente, na mudança realizada do acervo de São Paulo para o Rio de Janeiro, em 2004, a documentação foi separada em dois arquivos: o arquivo corrente, reunindo documentos em tramitação ou que tinham a ver com as funções das Diretorias eleitas e, em especial da Secretaria, necessários a seu funcionamento; e o arquivo permanente, contendo documentos a serem guardados em caráter definitivo, em função de seu valor ou significado para a história da Associação.

Embora o trabalho tenha sido iniciado em 2004, apenas em 07/12/2015 a UFRJ e a ANPEd celebraram um acordo de cooperação técnica, visando à preservação dos documentos no PROEDES e o acesso aos pesquisadores interessados. A existência e a organização deste Arquivo justificam-se por duas razões. A primeira refere-se à própria memória da instituição e de seus atores, representada pelos documentos referentes às reuniões científicas, anuais e nacionais realizadas, que compreende conferências e trabalhos apresentados, atas de assembleias, documentos produzidos nessas reuniões; procedimentos relativos à seleção de trabalhos, comunicações e pôsteres; listagens de pesquisadores que participaram de diversas instâncias no empenho de estruturar a Associação; dados sobre educação no Brasil, reunidos em trabalhos efetuados pela entidade e produzidos em encontros regionais de pesquisa; discussões sobre avaliação da educação; participação e contribuição de pesquisadores brasileiros e estrangeiros no processo da educação nacional. A segunda relaciona-se à discussão de temáticas de interesse da pós-graduação e da pesquisa na área da educação, mesmo indo além de sua própria área, uma vez que a ANPEd, nas reuniões, nos seminários dos grupos de trabalho, em publicações, vem aprofundando essas discussões. Um bom exemplo é o conjunto de documentos sobre a avaliação da pós-graduação, o financiamento da pesquisa e a formação de professores e pesquisadores.

O trabalho com este Arquivo teve como uma de suas preocupações associar memória e história, a fim de que se possa preservar o passado dessa entidade acadêmico-científica e, ao mesmo tempo, proporcionar subsídios a pesquisadores empenhados em desenvolver estudos e investigações sobre a educação brasileira.

A organização de um arquivo permanente é trabalho demorado e paciente, exigindo a participação de equipe composta por pesquisadores, auxiliares de pesquisa, bolsistas de iniciação científica, além de arquivista com experiência na área. Apesar da carência de pessoal e da falta de recursos financeiros, o trabalho de organização e avaliação deste arquivo foi realizado ao longo de mais de dez anos. Teve início em 2004, com a primeira separação das fontes documentais que se encontravam em caixas e pacotes misturados, num total estimado, naquele momento, em cerca de 20 mil documentos. A separação das fontes documentais e a higienização preliminar (retirada de adesivos, etiquetas, clipes, grampos e outros corpos estranhos às fontes documentais), foi uma fase demorada pelo estado em que se encontravam os documentos e por se dispor apenas de uma auxiliar de pesquisa, em tempo parcial, gratificada como bolsista da ANPEd. De mar./2008 a ago./2012, essa auxiliar passou a atuar como assistente de pesquisa, por haver terminado o mestrado em educação, recebendo uma bolsa de Apoio Técnico concedida pela ANPEd, por intermédio da Fundação José Bonifácio da UFRJ.

Em 2008, o projeto ganhou impulso com auxílio financeiro da FAPERJ, que possibilitou a aquisição de equipamentos (computador, scanner, impressora) e material de consumo (pastas suspensas, caixas-arquivo, papel alcalino para a preservação e guarda dos documentos, cartuchos para impressora etc.), além de armários da Securit para guarda e preservação dos documentos.

Para a classificação e organização dos documentos foi utilizada a NOBRADE - Norma Brasileira de Descrição Arquivística, que prevê a anotação das seguintes informações: sigla do país, instituição custodiadora, unidade, subunidade, fundo, série, subsérie, número da pasta e número do documento. Essa descrição documental é muito importante na organização de um arquivo permanente, pois facilita o acesso às informações nele contidas. De acordo com a NOBRADE, são estes os campos do Inventário definidos para o processo de descrição: Código de Referência, Tipologia Documental, Autor, Data, Dimensões e Suporte, Observações.

Após a separação e exame preliminar das fontes documentais que integravam o acervo, foi elaborado um plano estrutural do Arquivo, organizando-o em séries. A análise de cada documento mostra em qual série e subsérie do plano estrutural deverá ser incluído, indicando a seguir a definição de tais séries. Observa-se que não são contadas as duplicatas, embora esses documentos fiquem guardados. O Arquivo foi organizado nas seguintes séries e subséries.

1ª Série - Documentos Institucionais, abrangendo duas subséries: Correspondência e Administração. A subsérie Correspondência contém documentos desde 1976 até 2015, que remontam à primeira proposta de criação da ANPEd em 1976. A subsérie Administração contém anotações de reuniões das diretorias, atas das primeiras reuniões, atas da eleição, posse das Diretorias e do Conselho Fiscal, Estatutos da ANPEd, agendas e pautas de reuniões, relatórios de atividades desenvolvidas pela ANPEd.

2ª Série - Reuniões Científicas, Anuais e Nacionais, abrange documentos desde a 1ª reunião, realizada em 1978 e duas em 1979, designadas "reuniões científicas". Da 4ª reunião nacional realizada em 1981, até a 35ª ocorrida em 2013, receberam a designação de "reuniões anuais". A partir da 36ª realizada em 2013, passaram a ser designadas "reuniões nacionais".

3ª Série - Grupos de Trabalho (GT) e Grupos de Estudo (GE), desdobrada em subséries para contemplar os diversos Grupos de Trabalho e Grupos de Estudo da ANPEd.

4ª Série - Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação, abrangendo relatórios produzidos em reuniões dos coordenadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação e documentos a eles referentes.

5ª Série - Seminários, encontros regionais de pesquisa e demais eventos realizados com a participação e o apoio da ANPEd.

6ª Série - Conferências Brasileiras de Educação (CBEs): I CBE realizada de 31/03 a 03/04/1980, na PUC/SP; II CBE, realizada de 10 a 13/06/1982, na UFMG; III CBE, realizada de 12 a 15/10/1984, na UFF; IV CBE, realizada de 02 a 05/09/1986, na Universidade Católica de Goiás; V CBE, realizada de 02 a 05/08/1988, na UnB e a VI CBE, realizada de 03 a 06/09/1991, na USP.

7ª Série - Instituições Oficiais, abrangendo documentos referentes à relação da ANPEd com órgãos da União, particularmente CAPES, CNPq, FINEP e INEP, e também com diversas fundações de amparo à pesquisa dos Estados.

8ª Série - Instituições Acadêmico-Científicas, composta de espécies documentais referentes à relação da ANPEd com a SBPC e instituições acadêmico-científicas congêneres, assim como os diversos fóruns dos quais participa.

9ª Série - Documentos Contábeis e Financeiros, contendo elementos contábeis, especialmente balanços anuais, com respectivos pareceres do Conselho Fiscal; recibos e listagens da contribuição de sócios individuais e institucionais (1978-1995); diários de operações realizadas; documentos trabalhistas; impostos e contribuições pagas pela ANPEd e outros. A maior parte desses documentos tem mais de vinte anos.

10ª Série - Publicações, incluindo a Revista Brasileira de Educação (RBE), Boletins e Cadernos ANPEd, Catálogos de Teses e Dissertações, livros e outras publicações produzidas pelos Grupos de Trabalho ou decorrentes de estudos e pesquisas realizadas pela ANPEd em função de contratos e convênios.

Desde a fase de organização, o arquivo está aberto ao público para consulta, sendo procurado por pesquisadores do Rio de Janeiro e de outros estados, principalmente a Série Reuniões Científicas, Anuais e Nacionais.

O trabalho de sua organização foi realizado por Maria de Lourdes de A. Favero, Coordenadora; Osmar Favero, Consultor; Jader de Medeiros Britto, Colaborador; Maurício Girão Plata, Apoio Técnico; Auxiliares de Pesquisa: Cláudia Araújo dos Santos Bayert e Márcia Cristina Rocha Gomes, além de bolsistas de Iniciação Científica, ao longo do período.

O conjunto dos documentos classificados atualmente atinge cerca de 10 mil referências, número inferior às primeiras estimativas do acervo. Isso ocorreu, primeiro, pela existência de grande número de duplicatas e cópias (guardadas, mas não contadas); pela exclusão dos trabalhos recusados, contendo os pareceres; pela eliminação de muitos documentos em cópia fax praticamente em branco e sem nenhum valor, ou que não diziam respeito à ANPEd. A ordenação das fontes

documentais, sua análise e a conclusão da classificação estendeu-se até final de 2016. O trabalho final foi salvo em um DVD, entregue à Diretoria da ANPEd, para divulgação.

FINALIZANDO

Neste trabalho, procuramos apresentar a experiência da construção coletiva de um Centro de Pesquisa e Documentação numa Universidade que, apesar de dificuldades, tornou-se viável. Espaço que se institucionalizou gradualmente, com promissoras perspectivas de construir o conhecimento sobre a história de instituições educacionais e científicas no país e seus atores, bem como sobre o pensamento educacional brasileiro. Todavia, temos presente que se trata de processo em permanente construção, resultante de condições históricas e institucionais, parte de uma realidade concreta. Realidade essa que não pode ser tomada como pronta e acabada. Se é um processo em construção, como tal, precisa ser continuamente analisado e repensado por aqueles que continuam trabalhando e o produzindo.

Parafraseando Tiago de Mello, podemos dizer que depois de quase trinta anos de trabalho, em um espaço de pesquisa e documentação como o PROEDES, não se tem um caminho novo, o que se tem de novo é a forma de caminhar. Aprendemos a cada dia que nos convém ter consciência de que não se pode caminhar sozinho (Mello, 1966, p. 59).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. **NOBRADE**: Norma Brasileira de Descrição Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2006.

CARR, Edward H. **Que é História?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARTA DE ALFORRIA da Baronesa de Guanabara, concedendo liberdade à escrava Cypriana. Rio de Janeiro, 1º de março de 1878. **Arquivo Asylo dos Meninos Desvalidos**. PROEDES/FE/UFRJ.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 2ª ed. Campinas: Editora UNICAMP, 1992.

MELLO, Thiago de. **Faz escuro, mas eu canto**. A canção do amor amado. Rio de N. Editora Civilização Brasileira, 1966.

NEVES, Margarida de Souza. O bordado de um tempo: a história de Esaú e Jacó. **Revista Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, n. 81, p. 32-42, abr./jun. 1985.

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero
Livre-docente em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. É professora aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fundadora e pesquisadora do PROEDES, cujas origens datam de 1987, e sua Coordenadora até junho de 2009. Em dezembro de 2014 recebeu moção de louvor da Congregação da Faculdade de Educação da UFRJ e passou a exercer a função de pesquisadora honorária, até o final de 2016.

Recebido em 03 de janeiro de 2020.
Aceito em 02 de fevereiro de 2020.

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.

UFG

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação
v.36 • n.1 • p. 001 - 386 • janeiro/abril 2020

ISSN eletrônica 1678-166X

sumário / contents / contenido

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
SIMONE FLACH
MARCELO MOCARZEL
SABRINA MOEHLECKE
EDITORIAL

DOSSIÊ

MARÍA ELENA MARTÍNEZ
VIVIANA ISABEL SEOANE
DISPUTAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS, INSTITUCIONES Y SUJETOS EN LA GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL

CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE
MARIA JOSÉ PIRES BARROS CARDOZO
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DO ENSINO PÚBLICO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO MARANHÃO

RAIMUNDA MARIA DA CUNHA RIBEIRO
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES: PRINCÍPIOS, ESPAÇOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

SIMONE DE FÁTIMA FLACH
DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: A REALIDADE DO ESTADO DO PARANÁ

ROSILENE LAGARES
KATIA CRISTINA FERREIRA CUSTÓDIO BRITO
MEIRE LÚCIA ANDRADE DA SILVA
GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO TOCANTINS: TENSIONAMENTO ENTRE PRINCÍPIO E MÉTODO DEMOCRÁTICOS

ROSIMAR SERENA SIQUEIRA ESQUINSANI
JARBAS DAMETTO
MUNIR JOSÉ LAUER
A NOÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUA APROPRIAÇÃO LOCAL: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS

LÚCIO LEITE DE MELO
NONATO ASSIS DE MIRANDA
DESAFIOS DA GESTÃO NA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA: A PERCEPÇÃO DO DIRETOR INGRESSANTE

ELTON LUIZ NARDI
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
ALINE BETTIOLO DOS SANTOS
DURLEI MARIA BERNARDON REBELATTO
PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DECISÃO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA: UMA LEITURA DOS ARTEFATOS INSTITUCIONAIS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

ALZIRA BATALHA ALCÂNTARA
MARCIA LISBOA PFEIL
GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO EM RIO DAS OSTRAS (RJ): AVANÇOS E RETROCESSOS

DANIELA MERCEDES WAGNER
MARIA ROSA CARBONARI
RISIERI FRONDIZI Y ALBERTO TAQUINI (H): TRAYECTORIAS Y EXPERTICIAS DEDICADAS A TRANSFORMAR LA UNIVERSIDAD ARGENTINA DE MEDIADOS DEL SIGLO XX

ARTIGOS

TAUÃ CARVALHO DE ASSIS
MARIA DA GLÓRIA GOHN
EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: UMA INVESTIGAÇÃO DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS BRASILEIRAS

CARLOS EDUARDO BIELSCHOWSKY
TENDÊNCIAS DE PRECARIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA
VIRGÍNIA CECÍLIA DA ROCHA LOUZADA
PAULO DAVID DE JESUS TOSTES DOS SANTOS
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ELEIÇÃO DE DIRETORES: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DAS OCUPAÇÕES DE ESCOLAS NO RIO DE JANEIRO

VICTOR LAUS-GOMES
RENATA ANDREONI
UMA PERSPECTIVA SISTÊMICO-DISCURSIVA SOBRE A MERCANTILIZAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR

ROBERTO DE SOUZA SALLES
EDUARDO FAERNSTEIN
MARIO ROBERTO DAL POZ
PABLO SILVA MACHADO BISPO DOS SANTOS
REUNI E SEUS IMPACTOS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (IFES): UMA ANÁLISE DA ADMISSÃO DE DOCENTES DE 2007 A 2017

CRISTIANE GULARTE QUINTANA
DIONE IARA SILVEIRA KITZMANN
POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO AMBIENTAL E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

SEÇÃO ESPECIAL

MARIA DE LOURDES FÁVERO
PROEDES - PROGRAMA DE ESTUDOS E DOCUMENTAÇÃO EDUCAÇÃO E SOCIEDADE: ORIGENS E DESENVOLVIMENTO