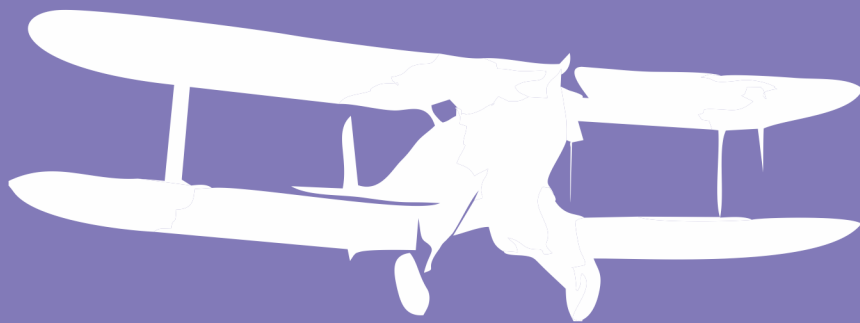


ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.36 • n.2 • p. 387 - 794 • maio/agosto 2020



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editor

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - Unilasalle-RJ/UCP

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)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
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 en 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: Hellen Cristina Lopes de Carvalho

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATA-
LOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)**

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editor: Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel; Editora Associada: Sabrina Moehlecke – Goiânia: ANPAE, 2020 - V.36, n.2 (mai./ago. 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.

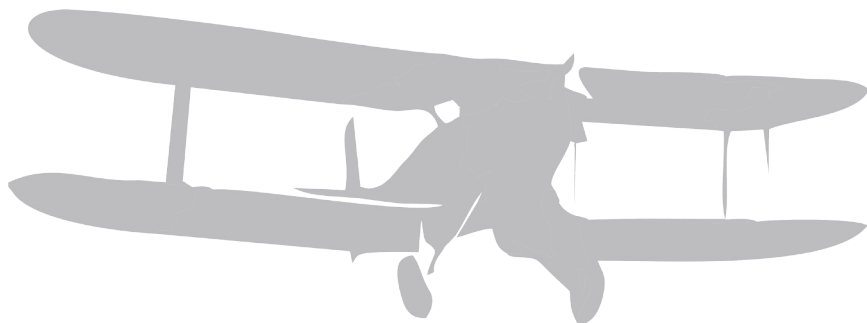
CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.36 • n.2 • p. 387 - 794 • mai./ago. 2020



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

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

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

DIRETORIA

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

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

Acre	Minas Gerais
Coordenador: Mark Clark Assen de Carvalho	Diretora: Maria Simone Ferraz Pereira
Vice-Coodenador: Pelegrino Santos Verçosa	Vice-diretor: Marcelo Soares Pereira da Silva
Alagoas	Pará
Diretor: Javan Sami Araújo Dos Santos	Diretor: Dinair Leal da Hora
Vice-Coodenador: Salatiel Braga Trajano Júnior	Vice-diretora: Fabrício Aarão Freire Carvalho
Amapá	Paraíba
Diretor: André Rodrigues Guimarães	Diretor: Wilson Honorato Aragão
Vice-diretora: Antonia Costa Andrade	Vice-diretora: Ângela Cristina Alves Albino
Amazonas	Paraná
Coordenadora: Angela Maria Gonçalves De Oliveira	Diretora: Simone de Fátima Flach
Vice-Coodenadora: Neylaine Aracelli De Almeida Pimenta	Vice-diretora: Michelle Fernandes Lima
Bahia	Pernambuco
Diretora: Gabriela Sousa Rêgo Pimentel	Diretora: Ana Lúcia Borba de Arruda
Vice-diretora: Christiane Andrade Regis Tavares	Vice-diretora: Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches
Ceará	Piauí
Coordenadora: Jeannette Filomeno Pouchain Ramos	Coordenadora: Samara de Oliveira Silva
Vice-coordenadora: Clarice Zientarski	Vice-coordenadora: Maria Do Socorro Soares
Distrito Federal	Rio de Janeiro
Diretora: Natália de Souza Duarte	Diretora: Daniela Patti do Amaral
Vice-diretora: Adriana Almeida Sales de Melo	Vice-diretora: Janaina Specht da Silva Menezes
Espírito Santo	Rio Grande do Norte
Diretor: Itamar Mendes da Silva	Diretora: Rute Regis de Oliveira da Silva
Vice-diretora: Rosenerly Pimentel do Nascimento	Vice-diretora: Luciane Terra dos Santos Garcia
Goias	Rio Grande do Sul
Diretor: Romilson Martins Siqueira	Diretor: Juca Pirama Camargo Gil
Vice-diretora: Marclene Pelegrine Gomes	Vice-diretora: Elena Maria Billig Mello
Maranhão	Santa Catarina
Coordenador: Severino Vilar de Albuquerque	Diretora: Marilda Pasqual Schneider
Vice-coordenadora: Maria Jose Pires Barros Cardozo	Vice-diretor: Marcos Edgar Bassi
Mato Grosso	São Paulo
Diretora: Marilda de Oliveira Costa	Diretora: Teise de Oliveira Guaraná Garcia
Vice-diretora: Nádia Cuiabano Kunze	Vice-diretor: Celso Luiz Aparecido Conti
Mato Grosso do Sul	Tocantins
Diretora: Nadia Bigarella	Diretora: Rosilene Lagares
Vice-Diretora: Vilma Miranda de Brito	Vice-diretora: Mônica Aparecida da Rocha

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

- Concepções e práticas no campo das políticas e administração da educação em um cenário de embates e disputas** **395**
SABRINA MOEHLECKE E MARCELO MOCARZEL

ARTIGOS

- Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social** **403**
State, policies and educational management: active resistance for a democratic agenda with social justice
Estado, políticas y gestión educativa: resistencia activa para una agenda democrática con justicia social
ALMERINDO JANELA AFONSO

- Os novos e velhos contextos de ação coletiva em educação: Propostas teóricas para refletir sobre as políticas educativas e a liderança educacional como processos complexos** **429**
The new and old contexts of collective action in education:
Theoretical proposals to reflect on educational policies and educational leadership as complex processes
Los nuevos y viejos contextos de acción colectiva en educación:
Elementos de reflexión sobre la complejidad de las políticas educativas y el liderazgo educativo
CLAUDIA NEVES

- O debate sobre federalismo na ANPAE (2007-2018)** **449**
The debate on federalism in ANPAE (2007-2018)
El debate sobre el federalismo en ANPAE (2007-2018)
ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA E ANDREZA ALVES FERREIRA

- Gestão escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras** **473**
School management: a look at the initial training of brazilian public schools' principals
Gestión escolar: una mirada a la formación inicial de directores de escuelas públicas brasileñas
ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA, CYNTHIA PAES DE CARVALHO E MURILLO MARSCHNER ALVES DE BRITO

- Fundamentos e processos da formação continuada na rede municipal de Goiânia** **497**
Fundamentals and processes of continuing education in the Goiânia municipal network
Fundamentos y procesos de formación continua en la red municipal de Goiânia
SARAH RIZZIA CAMPOS LUIZ E LÚCIA MARIA ASSIS

Desafios da gestão escolar na construção da educação integral 521
Challenges of school management in the integral construction of education
Desafíos de la gestión escolar en la construcción de la educación integral
PEDRO GANZELI, CRISTIANE MACHADO E ROSANE GARCIA DORAZIO NOGUEIRA

Uma produção que se intensifica: a educação domiciliar nas pesquisas acadêmicas 539
A production that intensifies: home education in academic research
Una producción que se intensifica: la educación en el hogar en la investigación académica
MARIA CELI CHAVES VASCONCELOS E FABIANA FERREIRA PIMENTEL KLOH

A política de contratação de professores temporários em Portel (PA) 559
The policy of hiring temporary teachers in Portel (PA)
La política de contratación de maestros temporales en Portel (PA)
ARIEL FELDMAN E CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

Princípios da administração fayolista na administração escolar paraense na década de 1920: os relatórios de Aurelia de Seixas Franco 580
Principles of fayolist administration in paraense school administration in the 1920s: the reports of Aurelia de Seixas Franco
Principios de la administración fayolista en la administración escolar paraense en los años 1920: los informes de Aurelia de Seixas Franco
MONIKA RESCHKE E ALBERTO DAMASCENO

A política de formação continuada do pacto nacional pela alfabetização na idade certa e a aprendizagem dos alfabetizadores cursistas 600
The policy of continuing education of the national pact for literacy at the right age and the learning of literacy teachers
La política de formación continua del pacto nacional por la alfabetización en la edad correcta y el aprendizaje de los alfabetizadores cursistas
FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO E LUIZ CARLOS DA COSTA SILVA JÚNIOR

Eficiência relativa da tecnologia da informação no desempenho organizacional dos Institutos Federais de Educação 622
Relative efficiency of information technology in the organizational performance of Federal Educational Institutes
Eficiencia relativa de la tecnologia de la información en el desempeño organizacional de los Institutos Federales de Educación
STENIO WAGNER PEREIRA DE QUEIROZ, ERICO VERAS MARQUES E JOCILDO FIGUEIREDO CORREIA NETO

Fundeb, remuneração docente e dívida pública: uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008 – 2016) 649
Fundeb, teaching remuneration and public debt: a discussion on the dispute over the public fund (2008 – 2016)
Fundeb, la remuneración docente y la deuda pública: una discusión sobre la disputa sobre el fondo público (2008 – 2016)
MARCUS QUINTANILHA DA SILVA

**Perspectivas para a formação de formadores de
futuros professores no contexto das políticas públicas** **670**

Perspectives for development of educators of prospective teachers in the public policies context

Perspectivas para la formación de formadores de futuros docentes en el contexto de las políticas públicas

ADRIANA RICHIT E WILLIAM XAVIER DE ALMEIDA

**Implicações do ambiente físico de aprendizagem na
formação de mestres profissionais em administração** **692**

Implications of the physical learning environment in the formation of professional masters in administration

Implicaciones del entorno físico de aprendizaje en formación de maestros profesionales en administración

MARY DAYANE SOUZA SILVA

**Planejamento estratégico na gestão escolar pública:
um estudo na região metropolitana de São Paulo** **706**

Strategic planning in public school management: a study in the metropolitan region of São Paulo

Planificación estratégica en la gestión escolar pública: un estudio en la región metropolitana de São Paulo

RENATA HIONI E LEANDRO CAMPI PREARO

Violência juvenil: o desafio das práticas restaurativas no espaço escolar **731**

Youth violence: the challenge of restorative practices in school space

Violencia juvenil: el desafío de las prácticas restaurativas en el espacio escolar

CEZAR BUENO DE LIMA

**A massificação do ensino superior como política
pública educacional e suas implicações em Angola** **750**

The massification of higher education as public educational policy and its implications in Angola

La masificación de la educación superior como política educativa pública y sus implicaciones en Angola

JOÃO MANUEL CORREIA FILHO, TAIMARA ROA ALEAGA E FILOMENA DE JESUS FRANCISCO

CORREIA FILHO SACOMBOIO

SEÇÃO ESPECIAL

Gestão da educação com justiça social. Que gestão dos injustiçados? **768**

Education management with social justice. What management of the wronged?

Gestión educativa con justicia social. ¿Qué gestión de los injusticiados?

MIGUEL GONZALEZ ARROYO

Concepções e práticas no campo das políticas e administração da educação em um cenário de embates e disputas

**SABRINA MOEHLECKE
MARCELO MOCARZEL**

O atual contexto político, econômico e social que vivenciamos no país é extremamente grave e preocupante, com diversas conquistas históricas, resultantes de décadas de lutas, sendo questionadas e desconstruídas, fragilizando pilares importantes de um Estado democrático de direito ainda em processo de formação. Em um cenário de constantes embates, a relevância de um projeto de democracia substantiva, com justiça social e cidadania ativa, por contraposição a uma concepção meramente formal e procedimental, nunca foi tão urgente e necessária.

A área da educação tem sofrido intensamente, e quase que diariamente, os impactos dessa realidade, marcada por disputas que sinalizam o abandono de um projeto de educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Tem se aprofundado os distintos processos de privatização da educação, básica e superior, os cortes no financiamento da educação, com a redução drástica das verbas para pesquisa, bolsas de pós-graduação e a publicação de periódicos científicos, com a educação a distância difundida enquanto estratégia para o desinvestimento na área, a precarização do trabalho docente, além de projetos conservadores de currículo e gestão da escola, como a militarização das instituições educacionais, a exclusão dos debates de gênero e sexualidade nas escolas, dentre outros. Por sua vez, também temos visto uma crescente e vigorosa mobilização de diversos setores e associações do campo educacional progressista, sinalizando uma importante resistência ativa, como vimos recentemente nas disputas em torno da garantia e do uso dos fundos públicos para as escolas públicas, em particular nas conquistas alcançadas no Congresso Nacional em relação à permanência e às configurações do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A ANPAE, tanto nacionalmente quanto nas diversas regiões e estados do país, tem atuado de modo intenso e ativo nesse processo, como sempre o fez historicamente, contribuindo para o fortalecimento dessa resistência política na área. A RBPAE, dentro de seus objetivos e escopo de ação, também tem

um importante papel nessa conjuntura, ao estimular e difundir pesquisas e conhecimentos de relevância, produzidos no campo das políticas e administração da educação, que nos auxiliam na compreensão de uma realidade educacional cada vez mais dinâmica e complexa.

Os textos e temas nesta edição da revista refletem, em grande parte, a realidade que vivemos hoje no país e suas inquietações. São revisitados os referenciais teóricos que embasam distintas concepções de Estado e cidadania, de modo a debater acerca de sua articulação com a escola pública e a administração educacional; são analisados os desafios e impactos da implementação de políticas educacionais diversas no âmbito da gestão escolar; a partir de distintas abordagens teórico-conceituais e níveis de análise, são investigados assuntos que estão no centro dos debates atuais na área, como a educação domiciliar, o federalismo, o FUNDEB e os contratos temporários e precários de trabalho docente; além de discussões acerca dos desafios da formação inicial e continuada, seja de gestores ou professores, abrangendo instituições de ensino superior, municípios, estados ou programas nacionais no âmbito federal.

Para iniciar este novo número da RBP AE, temos o instigante texto de Almerindo Janela Afonso, decorrente da Conferência de Abertura do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação realizado na cidade de Curitiba, em 2019. No artigo “Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social”, ao retomar os fundamentos dos conceitos de Estado e cidadania, em sua relação com a escola pública, o autor contextualiza o desenvolvimento da administração da educação enquanto campo específico de pesquisa. Na sequência desta linha de reflexão teórico-conceitual e política, são indicadas algumas problemáticas para o campo, particularmente considerando o contexto delicado que vivemos no país e no mundo, no qual se torna ainda mais urgente a construção de uma agenda democrática com justiça social.

Em “Os novos e velhos contextos de ação coletiva em educação: propostas teóricas para refletir sobre as políticas educativas e a liderança educacional como processos complexos”, Claudia Neves analisa como o processo de construção das políticas educativas se reveste de uma multiplicidade de atores que atuam em níveis e contextos distintos atribuindo diversos significados às políticas. A partir de uma sistematização bibliográfica, a autora articula as perspectivas da complexidade com a análise de fenômenos educacionais, identificando a necessidade de se investigar novos métodos de coleta de análise de dados na área.

O federalismo, assunto que ganhou proeminência nos embates políticos enfrentados hoje no país, é o objeto do estudo de Eliza Bartolozzi Ferreira e Andreza Alves Ferreira, em seu artigo “O debate sobre federalismo na ANPAE

(2007-2018)”. A partir do uso de um *software* para processar o *corpus* textual, as autoras analisam a produção sobre o tema na ANPAE, categorizando os tipos de pesquisa, metodologia e teorias utilizadas. Por fim, concluem que a Associação teve uma participação ativa no debate sobre o federalismo no campo educacional, impulsionando seu desenvolvimento enquanto um subcampo das políticas educacionais.

Os impactos e desafios da formação inicial e continuada, seja no âmbito da docência ou da gestão, são questões abordadas por distintos artigos ao longo deste número da revista. Ana Cristina Prado de Oliveira, Cynthia Paes de Carvalho e Murillo Marschner Alves de Brito são autores do artigo “Gestão escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras”, que analisa as matrizes curriculares de uma amostra de cursos de licenciatura em Pedagogia, observando a oferta de uma formação que contemple a gestão escolar. Concluem que a formação inicial dos futuros pedagogos não parece prepará-los para os desafios que o exercício da função de diretor escolar exige.

No âmbito da formação continuada, o texto de Sarah Rizzia Campos Luiz e Lúcia Maria Assis, “Fundamentos e processos da formação continuada na rede municipal de Goiânia”, teve como objetivo apresentar os pilares teóricos e metodológicos da formação continuada dos professores na Gerência de Formação dos Profissionais (GERFOR) da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia. Dentre os resultados encontrados, foram observados nos cursos a ênfase em uma prática investigativa e problematizadora da realidade, organizada com a participação dos professores, mas também a influência de demandas mais imediatas do mercado de trabalho.

Analisar algumas das questões envolvidas no processo de implementação de políticas educacionais no âmbito local da gestão escolar é o objetivo do artigo de Pedro Ganzeli, Cristiane Machado e Rosane Garcia Dorazio Nogueira. Em “Desafios da gestão escolar na construção da educação integral”, os autores exploram os distintos aspectos envolvidos na construção da educação integral em uma escola de ensino fundamental no município de Campinas/SP, particularmente os embates políticos e pedagógicos entre a Secretaria Municipal de Educação e a equipe gestora.

Maria Celi Chaves Vasconcelos e Fabiana Ferreira Pimentel Kloh nos apresentam uma análise da produção acadêmica de um tema que está no centro dos debates da área educacional em tempos de pandemia: a educação domiciliar. O artigo “Uma produção que se intensifica: a educação domiciliar nas pesquisas acadêmicas” pesquisa 35 dissertações e teses produzidas sobre o assunto, de 2010 a 2019, nas quais observam um crescente interesse pelo tema, tanto na área da educação quanto do direito.

Outro tema que tem ganhado espaço nos debates no campo educacional, especialmente resultante da ampliação dos processos de precarização do trabalho, é a contratação de professores temporários, objeto do estudo de Ariel Feldman e Charles Alberto de Souza Alves. Em seu artigo “A política de contratação de professores temporários em Portel (PA)”, analisam a relação entre esse tipo de contrato de docentes e as disputas pelo poder local, identificando relações de natureza clientelística no município, a sustentar estas relações de trabalho.

O campo da administração educacional é novamente revisitado no artigo “Princípios da administração fayolista na administração escolar paraense na década de 1920: os relatórios de Aurelia de Seixas Franco”, de Monika Reschke e Alberto Damasceno. Os autores, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, identificam os princípios da administração que orientaram os trabalhos da direção do Grupo Escolar Benjamin Constant, no Pará, marcadamente influenciados pelo Fayolismo.

Já o texto “A política de formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e a aprendizagem dos alfabetizadores cursistas” traz uma análise da política educacional de formação continuada do PNAIC, identificando as aprendizagens construídas pelas professoras alfabetizadoras em uma escola pública do município de Patu/RN. Os autores Francisca Edilma Braga Soares Aureliano e Luiz Carlos da Costa Silva Júnior, a partir da proposta de “núcleos de significação”, constataam que a proposta do PNAIC se encontra em distintos estágios de apropriação pelos cursistas.

Investigar o impacto da tecnologia da informação (TI) nos desempenhos administrativo e acadêmico de Institutos Federais de Educação foi o objetivo dos autores Stenio Wagner Pereira de Queiroz, Erico Veras Marques e Jocildo Figueiredo Correia Neto, no texto “Eficiência relativa da tecnologia da informação no desempenho organizacional dos institutos federais de educação”. Os autores, por meio de uma análise envoltória de dados, pesquisaram 31 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, entre 2012 e 2014. Os resultados do estudo mostraram que, em 2012, 56,67% dos IFs pesquisados conseguiram alcançar um patamar de máxima eficiência, enquanto que em 2014 esse índice ficou em torno de 60%.

Ao analisar as disputas em torno do uso do fundo público para a educação e sua destinação, tema central nos debates atuais acerca das políticas educacionais no país, Marcus Quintanilha da Silva objetivou compreender os efeitos da complementação da União no FUNDEB para a remuneração de professores públicos municipais. Em “FUNDEB, remuneração docente e dívida pública: uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008 – 2016)”, por meio

de um estudo panorâmico de compreensão de dados quantitativos, a pesquisa realizada pelo autor evidenciou a influência dos recursos da União na valorização da remuneração docente no Brasil.

No artigo “Perspectivas para a formação de formadores de futuros professores no contexto das políticas públicas”, Adriana Richit e William Xavier de Almeida analisam os processos de formação dos docentes da educação superior no Brasil. Com base no ordenamento legal e nos programas e ações de agências vinculadas ao Ministério da Educação, relativos à formação de professores de nível superior, a pesquisa identificou duas perspectivas de desenvolvimento profissional: a universidade enquanto lócus de formação, por meio de experiências de ensino e pesquisa; os incentivos de bolsas e premiações para a realização de pesquisa e produção do conhecimento.

O planejamento do ambiente físico da sala de aula é capaz de influenciar uma aprendizagem mais ativa no ensino superior? Tal questão é investigada no estudo realizado por Mary Dayane Souza Silva, no artigo “Implicações do ambiente físico de aprendizagem na formação de mestres profissionais em administração”. Os dados analisados, obtidos a partir da realização de entrevistas, indicam que o mobiliário e sua disposição em sala, por exemplo, são recursos eficazes para estimular uma aprendizagem mais interativa e dinâmica.

Na esteira das reflexões acerca das concepções de administração educacional que orientam os gestores em âmbito local, o artigo de Renata Hioni e Leandro Campi Prearo, “Planejamento estratégico na gestão escolar pública: um estudo na região metropolitana de São Paulo”, analisa o nível de incorporação do conceito de planejamento estratégico por parte dos secretários da educação e seus adjuntos, em municípios da região metropolitana de São Paulo. O estudo sugere que a prática dos gestores da educação incorpora elementos do planejamento estratégico em seu cotidiano, considerando-se esta consolidada entre esse público, mas que ainda há alguns aspectos que precisam ser melhor apropriados.

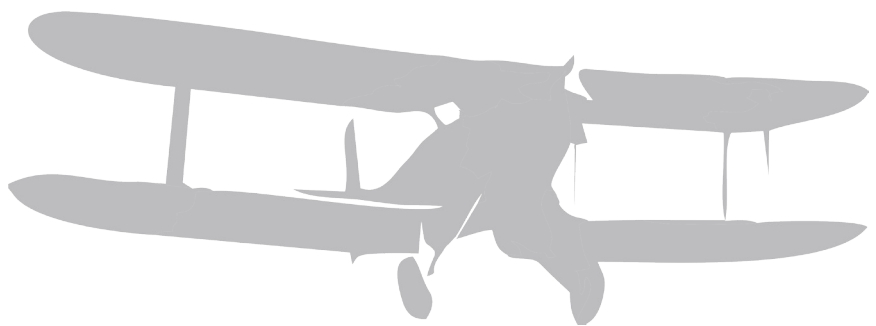
Ao abordar o fenômeno da violência e dos conflitos no âmbito escolar, Cezar Bueno de Lima, no artigo “Violência juvenil: o desafio das práticas restaurativas no espaço escolar” questiona as representações coletivas que tendem a naturalizar esses processos, justificando ações verticais e punitivas. Ao ampliar o entendimento do termo violência, o autor apresenta alternativas teórico-metodológicas, de modo a construir estratégias dialógicas e participativas para a mediação desses conflitos na escola.

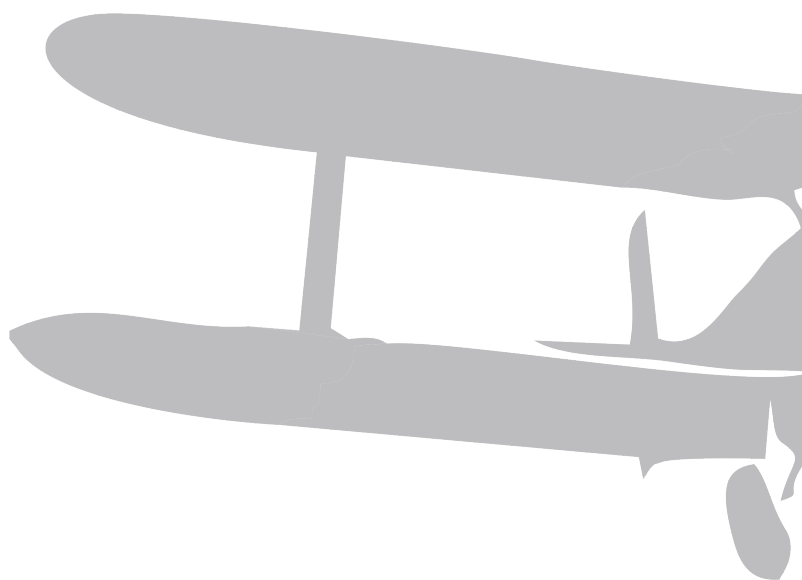
A análise do processo de expansão do ensino superior em Angola é o objeto de estudo de João Manuel Correia Filho, Taimara Roa Aleaga e Filomena de Jesus Francisco Correia Filho Sacomboio, no artigo “A massificação do ensino superior como política pública educacional e suas implicações em Angola”. Os autores, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, além de um levantamento de dados estatísticos, identificaram distintas etapas da política educacional que conduziu a um processo de massificação do ensino superior, resultando no aumento do número de instituições, estudantes e professores, mas também fragilizando as condições de ensino-aprendizagem e de pesquisa.

Este número da revista é finalizado com um importante artigo de Miguel Gonzalez Arroyo, publicado na Seção Especial, que nos convida à reflexão sobre a necessidade de se priorizar um olhar político sobre a gestão da educação, distanciando-se de certa neutralidade que por vezes se exige de trabalhos na área. O texto “Gestão da educação com justiça social. Que gestão dos injustiçados?”, em certa medida, dá continuidade e aprofunda o debate com o qual abrimos esta edição. Ao questionar a razão gestora do Estado, em sua administração dos Outros, dos oprimidos nas relações políticas de poder, Miguel Arroyo discute as exigências para a formação de gestores-educadores, enquanto agentes ativos na construção de uma agenda democrática com justiça social.

Esperamos que esse amplo conjunto de textos e temas concernentes à política e à administração da educação possam contribuir para o amadurecimento dos debates político-acadêmicos em curso na área, possibilitando novas e distintas compreensões da realidade brasileira, bem como de outros contextos nacionais.

Artigos





Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social¹

*State, policies and educational management:
active resistance for a democratic agenda with social justice*
*Estado, políticas y gestión educativa:
resistencia activa para una agenda democrática con justicia social*

ALMERINDO JANELA AFONSO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0001-9879-5814>

Universidade do Minho

Resumo: Depois de uma breve revisitação sobre o conceito de Estado, a relação com a escola pública e as mudanças no conceito de cidadania, o autor faz uma incursão tangencial sobre a administração pública, para em seguida contextualizar a administração educacional enquanto campo específico de pesquisa e reflexão teórico-conceptual e política. Na parte final, são pontuadas algumas problemáticas que, do ponto de vista do autor, merecem uma atenção maior por parte dos pesquisadores em administração educacional e sociologia das organizações educativas. O artigo conclui retomando o apelo para que, também na educação, possa ser fortalecida uma resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social.

Palavras-chave: Estado. Escola pública. Administração pública. Administração educacional.

Abstract: *After a brief revisiting to the concept of State, the relationship with public schools and changes in the concept of citizenship, the author makes a related exploration of the concept of public administration, to then contextualize educational administration as a specific field of research, and theoretical-conceptual and political reflection. In the end, some questions are indicated that, from the author's point of view, deserve greater attention by researchers in educational administration and sociology of educational organizations. The article concludes by returning to an appeal so that an active resistance for a democratic agenda with social justice can also be strengthened in education.*

Keywords: *State, state school, public administration, educational administration*

¹ Este artigo insere-se no projeto Políticas, Governança e Administração da Educação – Educação 3 D – Democracia, Desigualdade e Diferença, financiado pelo Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação (CIEd) da Universidade do Minho (projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020), através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

Resumen: Después de una breve revisión del concepto de Estado, la relación con la escuela pública y los cambios en el concepto de ciudadanía, el autor realiza una incursión tangencial en el concepto de administración pública, para luego contextualizar la administración educativa como un campo específico de investigación y reflexión teórico-conceptual y política. En la parte final, se señalan algunos problemas que, desde el punto de vista del autor, merecen una mayor atención por parte de los investigadores en administración educativa y sociología de las organizaciones educativas. El artículo concluye reanudando el llamado, de modo que, también en educación, se pueda fortalecer una resistencia activa para una agenda democrática con justicia social.

Palabras clave: Estado, escuela pública, administración pública, administración educativa.

INTRODUÇÃO

Começando por fazer uma breve revisitação sobre o conceito de Estado, a relação com a escola pública e as mudanças no conceito de cidadania, o texto também convoca de forma sucinta uma ou outra perspectiva sobre a administração pública, de modo a situar as especificidades da administração educacional, enquanto campo de pesquisa e reflexão teórico-conceptual e política – e, sobretudo, para informar da existência de trabalhos de referência neste último campo, para o qual têm também contribuído colegas portugueses. Na parte final, mais ensaística, referenciam-se algumas problemáticas que merecem, do ponto de vista do autor, uma atenção maior por parte dos pesquisadores em administração educacional e em sociologia das organizações educativas. O artigo conclui retomando o apelo para que, também na educação, possa ser fortalecida uma resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social².

ESTADO E ESCOLA PÚBLICA

Ainda que frequentemente repetida, a concepção que aqui convoco continua a ter algumas vantagens hermenêuticas porque o Estado, apesar das muitas transformações pelas quais tem passado, não deixou de ser um conjunto de aparelhos que, entre muitas outras funções, atualiza aquilo que Max Weber (2015, p. 62-63), há mais de um século, designou como sendo o “monopólio da violência física legítima” ou “considerada como legítima”, ainda que esta definição

2 Este artigo decorre, genericamente, da conferência de abertura que proferi, com o mesmo título do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, promovido pela ANPAE – “Estado, Políticas e Gestão da Educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social” (Curitiba, UFPR, 16 a 18 de abril de 2019). Quero registrar um agradecimento especial à organização do evento, cujo convite me permitiu participar nesses dias de excelente ambiente acadêmico e profissional, apesar das angústias e incertezas decorrentes do *espírito do tempo*.

não esgote toda a compreensão do Estado enquanto parte da “sociologia da dominação” que Weber procurou desenvolver (BIANCHI, 2014). Por sua vez, Pierre Bourdieu (2014) haveria de incluir a “violência simbólica” nessa concepção de Estado, escrevendo, a este propósito: “fiz um acréscimo à definição famosa de Max Weber [...] e que eu corrijo, acrescentando: ‘monopólio da violência física e simbólica’.” (p. 30).

Em qualquer dos casos, o uso da violência física e simbólica transcendeu há muito o âmbito dos aparelhos do Estado, e as próprias fronteiras nacionais. Nos tempos que correm, as formas de violência simbólica (enquanto imposições dissimuladas) são atualizadas em diversos contextos sociais e organizacionais (das redes sociais aos media tradicionais), e a própria *violência física* (frequentemente ilegítima) está também mais presente, não apenas em regimes políticos autoritários, como na ação de órgãos repressivos e coercivos das sociedades supostamente democráticas, mas não raras vezes permeáveis ao exercício de imposições forçadas ou explícitas (quer no espaço público, quer no espaço privado).

No que diz respeito à problemática que justifica este texto e à sua inscrição genérica numa sociologia das políticas educacionais, relembro como adquirido que, ao longo da modernidade ocidental (e sobretudo a partir da consolidação do modelo escolar nas últimas décadas do século XIX), a escola pública, tutelada e financiada pelo Estado, foi (e em grande medida continua a ser) um dos lugares institucionais do exercício da violência simbólica, à qual se associou a violência física, apoiada por certas pedagogias e concepções de infância, particularmente dominantes em determinados períodos históricos e regimes políticos.

Não foi, portanto, sem razão que a imposição dissimulada de um currículo escolar, enquanto arbitrário cultural, foi denunciada por P. Bourdieu e J.-C. Passeron (1970) e discutida por muitos outros autores, tendo em conta as (duradouras) desigualdades sociais transmutáveis em desigualdades escolares pela violência simbólica da ação pedagógica, e pela crença na suposta neutralidade da igualdade formal de oportunidades, as quais continuam a legitimar os processos e veredictos escolares pelo uso de instrumentos de avaliação e seleção (agora) metodologicamente aferidos e tecnicamente mais sofisticados.

Como facto amplamente conhecido, nos últimos dois séculos, a escola pública foi justificada (também) pelo contributo para a construção dos Estados-nação e respetivas cidadanias nacionais. Sem abandonar a visão durkheimiana que a concebia essencialmente como instância socializadora e de transmissão, entre gerações, do património cultural historicamente acumulado, a escola pública foi assumindo outras missões, entre as quais a de ajudar a criar ou reforçar uma identidade nacional resultante da fusão e assimilação (frequentemente coercitivas)

de múltiplas culturas e identidades, em direção a um ideário comum (ou a uma “comunidade imaginada” conforme a conhecida designação de Benedict Anderson).

Nesse sentido, no que diz respeito ao Estado e à escola pública, a violência física e a violência simbólica reforçaram-se mutuamente. Ao contrário da atual conotação democrática (e ressalvando muitas exceções ainda existentes), a cidadania, enquanto decisão arbitrária do Estado, caracterizou-se, nos seus primórdios, mais pela exclusão (de muitos) do que pela inclusão (de alguns). Dito de outro modo, em muitos outros momentos históricos, a cidadania não democrática, ou restrita às lógicas do Estado-nação,

[...] não prescindiu da educação escolar na medida em que esta se assumiu como lugar privilegiado de transmissão (e legitimação) de um projeto societal integrador e homogeneizador, isto é, um projeto que pretendeu sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjetividades e identidades culturais, raciais, linguísticas e religiosas originárias. (AFONSO; LUCIO-VILLEGAS, 2007, p. 80-81).

Mas a escola pública (universal, obrigatória, laica e democrática), numa sociedade cada vez mais heterogênea e multicultural, confronta-se hoje com outras concepções e reivindicações de cidadania(s), algumas em forte tensão e contradição com o retorno à ideia de supremacia da cidadania e identidade nacionais, neste último caso, a ressurgir, sobretudo, nas agendas de movimentos xenófobos e de extrema direita em diferentes países. Também por isso, “A educação, tanto em sua forma simbólica quanto institucional, tem um papel essencial a desempenhar na luta contra o ressurgimento das culturas fascistas, narrativas históricas míticas e ideologias emergentes da supremacia e nacionalismos brancos.” (GIROUX, 2019, p. 68).

Desde que foi confrontada com o aprofundamento da democratização política e cultural, a concepção (arbitrária) de uma cidadania monocultural, restrita às lógicas do Estado-nação, tem vindo a assumir outras concepções e justificações mais avançadas e progressistas (ou, pelo menos, não realizáveis anteriormente) que, de forma mais intensa, mas não sem tensões e contradições, se inscrevem nos movimentos e lutas por uma ampliação cada vez mais plural. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) tornaram-se instrumentos fundamentais não apenas para manter laços de nacionalismo (à distância) – “um nacionalismo de correio eletrônico e internet”, como o entende Benedict Anderson (2016, p. 89) –, mas também para induzir novas concepções de cidadania e novas formas de preservação ou de confronto com identidades sedimentadas e emergentes (TSAVKKO-GARCÍA; DÍAZ, 2019). São cidadanias já não vinculadas necessariamente ao espaço nacional (“desnacionalizadas”, como lhe chama Saskia

Sassen, 2016), mas realizáveis em outros contextos, do local ao transnacional e ao global, constituindo, em muitos casos, “cidadanias em transição” (AFONSO; LUCIO-VILLEGAS, 2007) ou diaspóricas, capazes de reclamar, noutros espaços e lugares (como o ciberespaço) direitos humanos básicos e a possibilidade de expressão plural de projetos e identidades – já designadas também por “comunidades transnacionais imaginadas-virtuais” (LINS RIBEIRO, 2018, p. 17). Mas tudo isso é muito difícil de concretizar, sobretudo em situações como a de milhares de refugiados cuja legitimidade para ter voz e reclamar direitos de cidadania continuará, ainda por muito tempo e em muitos países, a ser posta em causa (explícita ou implicitamente) por questões econômicas e político-ideológicas, bem como pelos obstáculos que resultam da (ainda hegemônica) cultura ocidentalocêntrica, ou da escassa interiorização de concepções mais avançadas de justiça.

E, apanhado (como todos/as) por um acontecimento inesperado, é também impossível deixar de ter em conta as mudanças e instabilidades que, entretanto, se sucederam (e que estamos a experienciar atualmente) nos nossos estilos de vida, nas nossas convicções, nas nossas visões do mundo, da política, da religião, da economia, da família, da escola, etc., com a pandemia de Covid-19. Nesse contexto completamente inédito, há percursos que estão a ser refeitos por estranhas, paradoxais e inesperadas razões. Se é verdade que, em muitos casos, conforme abordei anteriormente, saímos da territorialização nacional das cidadanias para cidadanias em transição ou nômades (desterritorializadas), não há dúvida de que o confinamento obrigatório implica o retorno a outras formas de reterritorialização, reforçando a centralidade das TIC e revelando novos e inéditos impactos, nomeadamente na (re)construção das subjetividades. A propósito desse novo contexto, José Gil (2020, p. 11) escreve que “as subjectividades digitais poderão florescer e dominar. Serão subjetividades desterritorializadas, de certo modo, nômadas e transparentes, mas *reterritorializadas no digital*.”³

Esta breve citação exemplifica bem como o Covid-19 se tornou rapidamente objeto de reflexão filosófica e, mais genericamente, uma problemática na área das Ciências Sociais e Humanas, para além da intensificação da produção do conhecimento científico no campo das ciências da vida e da saúde (do qual, neste caso, esperamos ansiosamente soluções duradouras de sobrevivência). Já vai sendo consensual admitir que esta pandemia está a mexer com todas as dimensões da vida em sociedade, e assim continuará durante muito tempo, não

deixando também de suscitar interrogações ou pôr em causa, certamente de modos peculiares, as diferentes visões (e versões) político-ideológicas. Como escreve Miguel Salas (2020, p. 5):

A mobilização diante da crise requer mais democracia, mais direitos, mais informações, mais colaboração e mais empoderamento das pessoas. Vírus e pandemias não anulam a luta de classes, apenas a expressam de outra maneira, ainda mais severamente do que nos tempos normais.

E como se percebe, esta última perspectiva situa-se nos antípodas daquelas que pretendem cercear a democracia (e os direitos humanos básicos), aproveitando-se de modo autocraticamente ameaçador (e sem limites definidos) das prerrogativas que os próprios regimes democráticos preveem, mas apenas em situações de excepcional urgência.

Também por tudo isto, a escola pública está a ser desafiada, tendo deixado de fazer sentido insistir na manutenção de um modelo que já não consegue dar conta de grande parte das interrogações e dilemas educacionais e de cidadania(s) que lhe são colocados pela sociedade contemporânea. E porque mais à frente falarei de questões relacionadas com a gestão, antecipo já a crítica de Licínio Lima (2005) quando, convocando implicitamente a racionalidade taylorista, põe em causa a possibilidade de uma cidadania que seja resultante de uma autonomia escolar inexistente ou fortemente cerceada pela exacerbação centralizadora e controladora do Estado – “a *fabricação* de cidadãos *produzidos* em larga escala, através de processos standardizados e sob controlo centralizado, não democrático e heterónimo, representa uma contradição fatal.” (p. 24).

Neste sentido, e sobretudo quando pensamos nas políticas públicas do Estado, não podemos deixar de pensar a Educação como possibilidade emancipatória e como direito humano básico; do mesmo modo que a escola pública democrática (ainda que precise ser reinventada para enfrentar melhor os desafios contemporâneos) não pode deixar de ser defendida como conquista histórica e civilizacional – uma “bandeira civilizacional”, no dizer de Bruno Picoli (2020, p. 2). E não apenas no ensino básico obrigatório, mas também na educação superior, porque

[...] a defesa da escola pública, laica, gratuita, comprometida com o conhecimento científico, a liberdade de cátedra, o fortalecimento das políticas de cotas, o compromisso com um real universalismo em que caibam todos os rostos, as práticas antirracistas e contra as discriminações estarão na ordem do dia, sob risco de pesadas derrotas civilizatórias. (LEHER, 2019, p. 15).

Mas hoje nada disso parece ser uma conquista definitiva, sendo muitos os entraves e retrocessos possíveis, sobretudo quando se trata de países e regimes em que vigora uma democracia meramente formal, fragil ou até autoritária, e com uma escola pública pouco consolidada ou, ao contrário, em países mais avançados democraticamente, onde, mesmo assim, esta instituição dá sinais de erosão face à sobrecarga crescente de novas missões e responsabilidades, desafiada pelas profundas mudanças do mundo contemporâneo. Isso tem induzido leituras diversas de sociólogos da educação que, por exemplo, interrogam-se sobre “para que servem as escolas?” (YOUNG, 2007), argumentando no sentido de que essas instituições se devem manter, mas assumindo uma indiscutível prioridade na criação de condições para que todos(as) possam apropriar-se do “conhecimento poderoso”, nunca esquecendo ou deixando para trás, portanto, os(as) estudantes que já são desfavorecidos(as) pelas suas condições sociais e familiares (YOUNG, 2016). Outras perspectivas parecem ser menos propositivas, mas igualmente críticas: “Se ainda não estamos na liquidação brutal da forma escolar, estamos presenciando uma mutação da instituição escolar que pode ser associada a três tendências: desinstitucionalização, desvalorização e desintegração.” (LAVAL, 2004, p. 26). Coincidindo em parte com o autor anterior, Mariano Fernández Enguita (2013, p. 158) procura explicar a “desinstitucionalização” da escola, considerando já estarmos a assistir “ao retorno ou devolução parcial” de funções educativas (de ensino e de aprendizagem) que em outras épocas foram assumidas por outras estruturas sociais, de tal modo que “o que a modernidade concentrou na escola floresce agora fora dela, ou lhe escapa.” (p. 158). Não se trata, evidentemente, de propor um (impossível e não desejável) retrocesso histórico, mas sim, como eu o interpreto, de lembrar que a Escola, enquanto instituição, já não detém o monopólio do ensino e já não é o único lugar da aprendizagem (legítima e legitimada) do conhecimento. Pode-se, por isso, dizer que “chegou o momento da escola-rede” que se deve constituir como “o nó central, o centro mobilizador [...] de projetos ambiciosos articulados em redes mais amplas, mais horizontais e menos hierárquicas, de geometria variável [...]” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 2008, p. 23-24).

Porém, como ressalva este mesmo autor em texto mais recente, “por mais que a educação e a aprendizagem se dispersem”, a escola continua a concentrar importantes recursos próprios e, sobretudo, a especificidade do seu conhecimento pedagógico. Isso faz da escola “não um simples nó numa possível articulação reticular”, mas sim o lugar privilegiado para recursos que necessitam de coordenação e de “um propósito comum” (FERNÁNDEZ ENGUITA, 2013, p. 163). Esta última citação parece, pelo menos em parte, compatível com a ideia de um “bem comum local”, que implica “parcerias sócio-educativas” envolvidas

em um “processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades (entre elas a escola) na concretização de interesses comuns, no quadro de uma política educativa local” (BARROSO, 1998, p. 51-54). E em texto mais recente, em continuidade com esta linha argumentativa, Barroso (2013, p. 13) propõe “uma reflexão sobre a importância que a territorialização pode ter para a criação de uma ‘nova ordem educativa local’ e perspetiva o local como lugar de “construção de um bem comum educativo” (p. 15).

Como lembra Christian Laval (2004, p. 26), “Essas tendências são inseparáveis daquelas que visam a recomposição de um novo modelo de escola.” Por isso parecem ser também convergentes, em grande medida, com a necessidade de a escola se libertar de funções que podem ser assumidas por organizações de natureza diversa, concentrando-se nas funções essenciais (ainda insuficientemente discutidas). É esta a visão de António Nóvoa ao sugerir cenários alternativos que tenham em conta os argumentos a favor de uma escola que inverta “a tendência para o transbordamento” de mandatos, e que se insira numa rede de relações e interações com outras instituições sociais, com o objetivo de criar e reforçar (na base de uma democracia deliberativa) o “espaço público da educação” (NÓVOA, 2014, p. 177; NÓVOA, 2002, *passim*).

Embora, na minha interpretação, Nóvoa proponha que diferentes instituições assumam, consoante as suas especificidades e de forma integrada, uma parte dos mandatos até agora assumidos pela escola pública (não pretendendo, portanto, que uma nova rede de relações e interações seja exclusivamente construída ou mediada pelas TIC), as redes sociais serão certamente pilares importantes a ter em conta – o que é convergente com o fato de muitas escolas/agrupamentos já estarem “a tirar partido do complexo sistema interorganizacional em que se integram” (LIMA, 2007, p. 152). Mais genericamente, como acrescenta Jorge Ávila de Lima no que diz respeito às “redes de governação” (sobre as quais eu não sou tão otimista relativamente às suas virtualidades), “é claro que a governação da educação implica um conjunto múltiplo de organizações e de conexões sem as quais a concretização dos objectivos públicos pode ficar comprometida” (LIMA, 2007, p. 165-166)⁴.

4 Um dos assuntos recentes da agenda das políticas educativas em Portugal diz respeito às novas atribuições legais que a Assembleia da República (poder legislativo) e o governo (poder executivo) aprovaram para serem assumidas pelos municípios e pelos conselhos municipais de educação (ver, por exemplo, lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro). Nesse sentido, as autarquias locais, enquanto organizações da administração pública local autónoma, viram reforçada a possibilidade da sua intervenção nas escolas públicas, nomeadamente em áreas de administração e gestão. Independentemente das análises críticas sobre as funções manifestas e latentes deste processo, e que é indispensável conhecer e acompanhar (ver, por exemplo, LIMA, 2015), não se poderá, no âmbito da territorialização das políticas e práticas educativas, deixar de considerar as autarquias locais como participantes incontornáveis na constituição de redes na educação e/ou na definição de um novo espaço público de educação.

Uma reflexão mais aprofundada e sistemática sobre essas questões implicará, desde logo, começar por reconhecer que existem ambivalências e sobreposições conceituais, quer em relação ao que é entendido como rede (em sentido lato) ou redes de governação (em sentido restrito) (LIMA, 2007), quer, ainda, ao que é uma rede social ou o que deve ser entendido por rede na educação (a este propósito, por exemplo, SOUSA; DOROFTEI; ARAÚJO, 2013).

E essa mesma reflexão também poderá e deverá induzir a necessidade de aprofundar uma visão política, cultural e educativa crítica, não apenas por parte dos governantes, mas também dos gestores, professores e educadores (e da sociedade em geral) que impeça que as instituições escolares sucumbam às tendências mais nefastas da crescente digitalização de todas as práticas educativas e administrativas. A este propósito, por exemplo, a introdução e uso crescente, no âmbito do Estado e da administração pública, de plataformas informáticas, se por um lado trouxe algumas vantagens, também, por outro, aumentou consideravelmente o controle centralizado, reatualizando e multiplicando (paradoxalmente) os processos burocráticos.

Com efeito, ao contrário do que sugerem as melhores intenções, as redes eletrônicas, baseadas nas tecnologias da informação e da comunicação, não têm apenas virtualidades pelo fato de poderem permitir ou induzir processos menos hierárquicos e propiciadores de colaboração e de participação, nomeadamente na concretização de formas de governação (*governance*) mais democráticas. Em muitos casos, pelo contrário, como sublinha Licínio Lima (2012, p. 142), “aumentou a capacidade de controle hierárquico e centralizado mesmo no interior de ‘redes’ que não são necessariamente policêntricas nem menos hierarquizadas.” E no que diz respeito, mais especificamente, à administração e gestão das escolas públicas, acrescenta:

A hiperburocracia nas organizações educativas merece ser indagada, teórica e empiricamente, perante fenómenos de alta racionalização e informatização, extensão e grande escala, controle, estandardização, compartimentação do trabalho, mensuração, gestão e tratamento de dados, precisão, normativização, conhecimento pericial e regras técnicas detalhadas. (p. 154).

Assim sendo, tudo isso implicará igualmente perceber os limites e potencialidades das redes enquanto constitutivas (ou não) do espaço público (ou da esfera pública) – argumentos que não poderão deixar de ser convocados para discutir a proposta atrás referida de criação de um espaço público da educação. A esse propósito, aliás, em texto que agora revisei, procurei chamar a atenção

para a necessidade de aprofundar o debate “sobre a construção de um novo espaço público para se avançar substantivamente na problematização sobre a(s) autonomia(s) da escola pública.” E acrescentava:

A configuração de um novo espaço público, que expresse a reinvenção democrática do Estado e um novo protagonismo da Comunidade, é certamente difícil de imaginar a curto prazo. [...] Torna-se, talvez por isso, mais pertinente [...] quando [se] reclama ser necessário “mais teoria, mais vozes e mais política” nos estudos organizacionais. Desta forma, penso eu, poderá pelo menos contribuir-se para o fortalecimento democrático da *esfera pública* (agora em sentido habermasiano), que é, sem dúvida, uma etapa necessária [...] para pensar as possibilidades de construção de *um novo espaço público*. (AFONSO, 1999, p. 121, 133).

Seja como for, o fato é que a centralidade das redes (nomeadamente as redes sociais digitais) é cada vez mais uma realidade incontornável e uma problemática presente em um número crescente de ensaios e trabalhos de pesquisa, convergindo ou divergindo dos estimulantes contributos seminais de Manuel Castells. E já que falei de um autor de língua castelhana, aproveito para lembrar também o argentino Juan Carlos Tedesco que deixou uma obra e uma intervenção muito expressivas para o campo educacional, sobretudo latino-americano. Há quase duas décadas, em um dos textos publicados no Brasil, escrevia sobre a importância das redes e da sua relação com a autonomia das escolas:

[...] assim como o modelo institucional tradicional não pode ser mantido nas atuais circunstâncias históricas, também é preciso advertir que um desenho institucional baseado somente na autonomia das escolas pode aumentar os riscos de segmentação. A autonomia deve ser um estímulo para a vinculação e não para o isolamento. A ideia de rede constitui uma forma fértil para estimular conexões entre as instituições escolares que superem o formalismo tradicional e permitam intercâmbios reais, tanto em nível local como nacional e internacional. (TEDESCO, 2002, p. 27).

Do seu *curriculum vitae* sobressaem diversos cargos e responsabilidades, alguns dos quais na UNESCO – organização que, mais uma vez, está a tomar a iniciativa de lançar um grande debate sobre a educação em âmbito mundial. Mais concretamente, considerando que “o conhecimento e a aprendizagem são os maiores recursos renováveis disponíveis para a humanidade responder aos problemas e desafios com os quais se confronta atualmente”, a UNESCO criou recentemente uma Comissão Internacional (da qual também faz parte António

Nóvoa) que visa incentivar um amplo debate mundial sobre as alternativas possíveis e desejáveis para concretizar os Futuros da Educação, tendo como horizonte o ano de 2050 (UNESCO, 2019)⁵.

Em síntese, para concluir esta primeira parte, quero reforçar a ideia de que a defesa, o reforço e a reinvenção da escola pública (ou de um novo espaço público de educação) são tão mais urgentes quanto sabemos que os retrocessos são ainda maiores, quando se verifica, em diferentes países, uma crescente onda reacionária de populismos de direita ou de partidos e movimentos de extrema direita, alguns com forte expressão em governos eleitos em processos (apenas) formalmente democráticos. No que diz respeito ao Brasil, por exemplo, a militarização das escolas públicas tem subjacente o que Miguel Arroyo (2019, p. 3) já denunciou como sendo uma “criminalização das infâncias e adolescências populares”. Para além desta militarização das escolas públicas, segundo Dirce Zan e Nora Krawczyk (2019), o programa Escola sem Partido, a inserção curricular do empreendedorismo e a possibilidade do ensino doméstico (*homeschooling*) são algumas das formas mais perversas de colocar em causa o trabalho das escolas públicas e dos professores, abrindo as portas para a desvalorização da educação emancipatória das novas gerações. Ainda em relação a esse tipo de ensino, outros autores salientam que:

[...] a defesa da educação domiciliar no Brasil está enraizada em valores religiosos fundamentalistas, apoiada e fortalecida por partidos, instituições e líderes religiosos alinhados ao movimento neoconservador que se propaga na atualidade em escala internacional; e [...] uma possível regulamentação do ensino domiciliar colocará em xeque o direito público subjetivo à Educação Básica, direito este assegurado após décadas de luta coletiva por uma escola gratuita, obrigatória, igualitária, inclusiva e laica. (CECCHETTI; TEDESCO, 2020, p. 13)⁶.

5 Veremos quem participa, como participa, e que consequências poderão advir de mais um relatório desta organização internacional, que precisaria voltar a ter um protagonismo mais efetivo e uma capacidade de influência mais progressista, dado o facto de estar (ou parecer estar) a ser muito secundarizada face a organizações como o Banco Mundial e a OCDE.

6 Referindo-se aos EUA, há já alguns anos, Michael Apple (2013, p. 36) escrevia: “Dois a três milhões de crianças foram retiradas de escolas públicas e privadas ou religiosas, na maioria das vezes, por razões ideológicas e religiosas conservadoras, e estão sendo educadas em casa. Enquanto o movimento da educação em casa é variado, estas decisões costumam ser movidas por ataques conservadores às escolas públicas e, mais uma vez, pelo medo do ‘Outro’.”

Por isso, concordo com Zan e Krawczyk (2019, p. 618) ao afirmarem que:

[...] a destruição dos espaços públicos e a apropriação da educação escolar por interesses particulares – ideológicos e econômicos – são dimensões do processo regressivo das conquistas sociais adquiridas ao longo de décadas e que estamos vendo serem destruídas num abrir e fechar de olhos, produzindo nem mais nem menos que a precarização e a desagregação da sociedade brasileira.

Nesta mesma linha, muitos autores denunciam a existência de “indícios de volta da barbárie” (CHARLOT, 2019, p. 163), e outros atribuem esta situação à emergência de uma nova direita militarista e antidemocrática (embora distinta da que apoiou o golpe militar de 1964) que percebeu que a educação é um dos terrenos propícios à sua atuação (ZIBECHI, 2020). É uma questão que não deixa de estar relacionada com a escola pública é a questão do Estado porque, “quando se destrói a ideia da escola pública, rui juntamente a ideia do Estado público, de direitos, de cidadanias. É uma radicalidade terrível.” (ARROYO, 2019).

Por isso, a questão do Estado nesta conjuntura histórica exige, mais do que nunca, uma análise aprofundada. Se no contexto da atual crise pandêmica, em termos europeus, e não só, o Estado tem vindo a assumir um novo protagonismo em âmbito nacional (quase lembrando o Estado-providência nos países que têm sido mais cautelosos na preservação, ainda que temporariamente cerceada, de alguns direitos democráticos), também no patamar europeu sabemos que os movimentos nacionalistas de extrema-direita já vinham antes, e continuaram durante a crise, a pressionar para a volta de um Estado mais autoritário e com desmantelamento de direitos – o que, neste último caso, tem expressões várias em alguns países (Turquia, Hungria, Rússia, Índia...) onde os governos estão aproveitando-se da atual crise sanitária para reforçar decisões antidemocráticas e autocráticas que já tinham começado com reações de perseguição e ostracização aos refugiados, imigrantes, grupos étnicos, etc.

Por outro lado, quando olhamos para outros continentes (e, neste caso, por muitas razões, para países como o Brasil), sabemos que reivindicar a volta do Estado é também uma questão muito complexa. Entre outras razões, porque uma parte importante dos cidadãos perdeu a confiança no Estado, incapaz de acabar com a corrupção e a violência, desinteressado na definição de estratégias justas de combate às desigualdades (na saúde, na educação, no trabalho...), permitindo o exercício de poderes arbitrários que cavam brechas sociais profundas e fomentam confrontos, ódios e estigmas identitários, abandonando à própria sorte periferias habitadas por milhares de desempregados pobres, trabalhadores precários ou que sobrevivem de formas diversas na economia informal, como os que habitam

as favelas das grandes metrópoles urbanas, cada vez mais à mercê de grupos criminosos organizados. Tudo isso ocorre num contexto social complexo em que um número crescente de pessoas é seduzido por discursos religiosos apocalípticos e promessas redentoras, agora agravados pela pandemia.

Aqui pode constatar-se claramente que muitas teorias (eurocêtricas) do Estado, não têm, de fato, capacidade hermenêutica para dar conta da realidade social e política de muitos países, nomeadamente latino-americanos. E aqui se percebe também a absoluta necessidade de movimentos sociais novos que lutem por reivindicações democráticas e agendas utopísticas, sem reincidir no erro de deixar de fora a democratização do próprio Estado, qualquer que seja a sua configuração.

ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há mais de duas décadas e meia, em um artigo publicado na revista “*Administration & Society*”, Mark Rutgers (1994, p. 395) pergunta: “Pode o estudo da administração pública prescindir do conceito de Estado?” Alguns anos depois, Michael Spicer (2001, p. 1), escreve: “A questão do que constitui uma boa administração pública tem sido frequentemente vista como uma questão que pode ser examinada separadamente de qualquer visão particular do Estado.” Por seu lado, Jean-Claude Thoenig (2006, p. 249) sublinha que “os estudos das organizações públicas ganham muito em manter um contacto próximo com as análises das políticas”, e Christopher Pollitt (2010), ao chamar a atenção para o fato de a administração pública ter permanecido um campo multidisciplinar, apesar das tentativas de ser definido como uma disciplina, escreve: “O que unifica a administração pública é o seu objeto – o Estado, o setor público e domínio público – não são os objetivos, teorias ou métodos.” (p. 292). Estas citações parecem, de algum modo, remeter à questão weberiana da distinção entre política e administração. Aliás, apesar das mudanças que sempre ocorrem na *longa duração*, subsistem práticas (agora, paradoxalmente, reatualizadas por processos informáticos) que mostram que a administração pública não se desfilhou totalmente da velha racionalidade burocrática, ainda que o exercício da suposta neutralidade e autonomia técnica e instrumental pareça estar bastante secundarizado face às exigências dos cidadãos que dão prioridade a uma maior eficiência e eficácia dos serviços.

Compreende-se, assim, que a “visão de Administração Pública – assente numa dicotomia fictícia e numa ‘neutralidade’ desde cedo qualificada como mito e justamente cauterizada como ocultando a verdadeira natureza do Estado – foi, porém, sendo crescentemente posta em causa [...]” (MAGALHÃES, 1994, p.

14-15). Aliás, a literatura também indica que a ineficácia de uma administração pública guiada apenas por regras formais ou por normativos legais terá sido uma das razões que levaram os primeiros defensores da separação da administração pública da política a advogar a favor da constituição da administração como campo científico próprio.

De qualquer modo, numa visão diacrônica, foram dominantes em diferentes momentos históricos ou conviveram (e ainda convivem) em tensão e contradição, quer a argumentação favorável à neutralidade da administração pública face ao Estado, quer a procura de cientificização da administração pública, quer, ainda, a defesa de uma administração pública a serviço dos cidadãos e aberta à sua participação e escrutínio democráticos, eventualmente reconfigurada como novo serviço público (sobre esta última possibilidade, ver, por exemplo, Denhardt; Denhardt, 2015). Se, pelo menos, nos últimos dois séculos, a administração pública tem sido permeável a inovações técnicas, a mudanças nos valores e princípios éticos, a influências político-ideológicas, a avanços e recuos teórico-conceituais, o certo é que a “administração pública é pública, e, portanto, dissociá-la da política é praticamente impossível e democraticamente indesejável.” (MOTTA, 2013, p. 87). Licínio Lima (2010, *on-line*), depois de se referir a períodos anteriores, também sublinha que, atualmente, “registra-se uma tendência no sentido de recusar a separação entre política e administração: toda a administração é um ato político e, no limite, não existe política sem administração.”

Não esquecendo a nossa natureza política como homens e mulheres, ou seja, a incontornável politicidade de que falava Paulo Freire, e sabendo que a Política está muito longe de se realizar ou esgotar apenas na ação dos partidos políticos, não podemos, por isso mesmo, deixar de reconhecer que a forma como se (re)configura e materializa a administração pública não é indiferente à natureza do Estado, bem como, mediadas por este, às demandas das diferentes instâncias e níveis de regulação subnacionais, internacionais e supranacionais, tal como não é imune às pressões e influências democráticas dos cidadãos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Sendo certo que a administração das escolas públicas é parte constitutiva da administração pública, em sentido lato, julgo que este fato, salvo as devidas exceções, não tem tido particular relevância (ou não tem sido problematizado criticamente) nos trabalhos que se referenciam ao campo de pesquisa da política e administração da educação. Esta é mais uma hipótese de trabalho do que uma conclusão consistente, dada a limitada revisão da literatura que fiz sobre este

assunto. A este propósito, aliás, um dos artigos que chamou a minha atenção interrogava sobre as razões pelas quais a administração pública no EUA teria, em determinado momento, ignorado a educação (RAFFEL, 2007).

Embora considere importante perceber, de forma mais sistemática, as relações entre administração pública e administração da educação, tendo em conta não apenas a literatura portuguesa e brasileira, mas também a literatura especializada disponível e referente a outros contextos nacionais, cinjo-me aqui, mais modestamente, a algumas notas relativas ao sistema educativo português e, mais especificamente, às escolas públicas (integradas ou não integradas em agrupamentos).

No caso português, os caminhos iniciais da constituição do campo da administração educacional (em sentido amplo) ou da administração escolar (em sentido restrito) foram, em graus diversos, influenciados pelos contributos do direito administrativo e da (ciência) da administração pública. A esse propósito, Licínio Lima escreveu (1996, p. 26):

A administração escolar terá sido mais administração do que escolar, no sentido em que se centrou mais na administração do sistema do que no estudo da escola (e mais nas teorias gerais da administração), tal como a organização escolar se revelou mais sinónimo de macro-organização, isto é, de organização do sistema escolar, do que de escola como organização.

Em Portugal, a administração educacional, como disciplina e área de pesquisa académica, acompanhou a expansão e consolidação das ciências da educação, as quais, por sua vez, foram impulsionadas pela formação de professores nas instituições de ensino superior, mas continuou a consolidar-se posteriormente nos cursos de pós-graduação (mestrados e doutoramentos). Mais precisamente, no final dos anos 1980, início dos anos 1990, quando uma nova geração de professores(as) e pesquisadores(as) começa a realizar, defender e divulgar, no seio da comunidade de referência, os seus trabalhos de investigação, é que se desenvolve gradualmente a disciplina de Organização e Administração Escolar/Administração Educacional. É nesse contexto que são defendidas teses de doutoramento influenciadas inicialmente pela ciência política e pelas teorias da administração pública (por exemplo, FORMOSINHO, 1987; FERNANDES, 1992). Para além do modelo weberiano racional/burocrático, outras teses de doutoramento convocam pela primeira vez diferentes modelos referenciáveis à sociologia das organizações, como os modelos político, anárquico, de sistema social, neoinstitucional... Exemplifica bem este caso, por ser precursora de uma abordagem teórico-conceptual mais ampla, a tese “A escola como organização e a participação na organização escolar” (LIMA, 1991), que veio influenciar

fortemente os trabalhos do grupo de pesquisa em administração educacional da Universidade do Minho, a que seguiram outros grupos no país, nomeadamente na Universidade de Lisboa, com a coordenação de João Barroso, ou na Universidade de Aveiro, com a coordenação de Jorge Adelino Costa – autores que, tal com Licínio Lima, têm muitos dos seus trabalhos publicados no Brasil e são também responsáveis pela inserção e expansão institucional (na docência e na pesquisa) da área da administração educacional⁷.

Para além das abordagens específicas em cada país, o que tem sido relativamente convergente em trabalhos de colegas portugueses e brasileiros, nomeadamente no âmbito de eventos científicos promovidos pela Associação Brasileira de Política e Administração da Educação (ANPAE) e/ou pelo Fórum Português de Administração Educacional ou, ainda, através de artigos incluídos nas respetivas revistas e em outras publicações académicas, são seguramente as conexões da administração educacional e/ou da gestão escolar com as agendas político-ideológicas dominantes em determinadas conjunturas sócio-históricas (agendas que se inscrevem igualmente no campo mais amplo da sociologia das políticas educacionais). Por isso, não há dúvida de que fica mais robusta a compreensão do que acontece nas escolas públicas quando, por exemplo, se consideram os modelos de análise da sociologia das organizações (educativas), a natureza e transformações do Estado, as orientações/adesões político-ideológicas dos governos nacionais e as orientações e condicionantes com origem em instâncias internacionais e transnacionais.

De igual modo, a própria administração pública, como campo de ação profissional ou como campo de investigação, está muito longe de se circunscrever a visões meramente racionais-legais ou a orientações normativas. Existem perspetivas críticas, nomeadamente no Brasil, que refletem sobre alguns dos possíveis sentidos de mudança e apontam concepções alternativas (DAVEL; ALCADIPANI, 2003; FARIA, 2009; VALADARES, et al., 2017). Curiosamente, na literatura brasileira tenho encontrado diversas críticas às teorias euronorteamericanas na área da administração e gestão das empresas, mais até do que na área dos estudos de administração e gestão centrados na escola – refiro-me sobretudo aos ensinamentos fundamental e médio, em que os estudos ainda incidem muito sobre a gestão democrática e a figura do diretor, mas também à educação superior, ainda que, neste caso, o estudo das universidades como organizações educativas esteja, comparativamente, mais avançado. Autores mais radicais chegam mesmo a escrever que no Brasil as “teorias administrativas têm como

base uma espécie de ‘racismo epistêmico’, desconsiderando o conhecimento que não é produzido nas localidades tidas ‘centrais [...]’ (CARRIERI; CORREIA, 2020, p. 60).

Pensando de forma mais específica na realidade portuguesa, a administração das escolas públicas e a análise crítica e diacrônica dos respectivos modelos de direção e gestão têm constituído temáticas preferenciais dos estudos da disciplina de administração educacional. Em interface ou não com esta última, o quotidiano da escola como organização complexa – aí incluídas as práticas e poderes dos atores ou a acção organizacional, os processos de negociação, as tensões, as contradições, as funções, os rituais e outras dimensões simbólicas –, tem sido elucidado, com sustentação em investigação empírica e em diferentes modelos de análise, sobretudo pela sociologia das organizações educativas. É no âmbito desta última disciplina que, de forma não insularizada e tecendo pontes e sinergias, os estudos sobre a escola têm vindo a ganhar uma nova centralidade interpretativa. Como elucida uma vez mais Licínio Lima (2008, p. 7):

Apoiado pela emergência de uma sociologia das organizações educativas e procurando estabelecer pontes com a análise das políticas educacionais, com modelos, imagens e metáforas para a interpretação das organizações sociais formais, e com a crítica às ideologias organizacionais e administrativas, tradicionalmente de extracção empresarial, o estudo da escola vem ganhando centralidade. Trata-se de um processo complexo, mas também muito estimulante, de construção de um objeto de estudo que, no passado, foi frequentemente apagado [...] entre olhares macroanalíticos que desprezaram as dimensões organizacionais dos fenómenos educativos e pedagógicos, e olhares microanalíticos, exclusivamente centrados no estudo da sala de aula e das práticas pedagógico-didáticas. [...] a *mesoabordagem* da escola parece constituir uma forma de integração/articulação de objectos de estudo macroestruturais (o Estado, os sistemas político e económico, a macro-organização do sistema escolar, etc.) e os objectos de estudo de tipo microestrutural (a sala de aula, os grupos/subgrupos de formação, os actores e as suas práticas em contextos específicos de acção).

Em síntese, os estudos organizacionais, em geral, e o estudo das organizações educativas, em particular, têm acolhido e desenvolvido perspectivas teóricas e conceituais muito distintas. As perspectivas que se caracterizam por uma maior radicalidade (ética e política) partilham pressupostos dos estudos organizacionais críticos ou convocam autores cujas contribuições (também) são referenciáveis a esses estudos, como é o caso de Paulo Freire (sobre este propósito, ver LIMA, 2013). No entanto, no caso português, ainda que os autores dos estudos organizacionais críticos sejam conhecidos e convocados, não se pode dizer que essa presença na administração educacional ou na sociologia das organizações educativas seja de tal modo expressiva que constitua já uma

linha de pesquisa facilmente reconhecida ou com contribuições imediatamente associáveis a determinados autores ou grupos de investigação. Pelo contrário, no caso brasileiro, os estudos organizacionais críticos (quer em educação, quer, sobretudo, fora desta área) são, na sua gênese, tributários de alguns reconhecidos autores, entre os quais se conta Maurício Tragtenberg. No entanto, este autor, que “traçou uma linha própria de pensamento” (desde logo, em “Burocracia e Ideologia”), ainda que tenha uma grande proximidade com a teoria crítica, fixou-se “nos referenciais weberianos, marxistas e anarquistas” e não é considerado um intelectual frankfurtiano (FARIA, 2009, p. 510). De qualquer modo, nesta ou noutra direção, contributos diversos no Brasil têm continuado a consolidar uma linha de trabalho e pesquisa facilmente identificável sobre estudos organizacionais críticos, a qual valerá a pena, noutra ocasião, revisitar mais demoradamente.

NOTAS FINAIS

Não quero fechar este texto sem fazer um breve apontamento sobre o apelo contido no subtítulo do XXIX Simpósio da ANPAE, realizado em abril de 2019: “Resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social”. No rescaldo da campanha e na sequência das últimas eleições presidenciais brasileiras, o que começara a acontecer deixava antever um período de forte refluxo dos direitos, liberdades e garantias, três décadas depois da aprovação da Constituição democrática. Tornava-se evidente o que já em alguns países estava em curso, e noutros viria a tornar-se uma realidade: que muitas democracias estão hoje a morrer por meios diferentes, já não tanto de formas violentas ou golpes de Estado, mas, cada vez mais, pela mão dos próprios dirigentes políticos (democraticamente) eleitos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; MELEGH, 2019). Neste contexto, “o circuito político apresenta-se como um condomínio exclusivo da plutocracia destituído de qualquer verniz democrático. A soberania popular fica ainda mais comprimida, deixando a sociedade a um fio da autocracia explícita.” (SAMPAIO, 2020, p. 274 -275).

Às vésperas de mais um aniversário da Revolução dos Cravos, ocorrida em 25 de abril de 1974, quando o primeiro esboço deste texto foi lido na sessão de abertura do evento anteriormente referido, relembrei a canção que Chico Buarque compôs (e posteriormente refez em alguma das suas passagens) em homenagem a essa mudança profunda do regime autoritário português para a democracia. A versão original de “Tanto mar” era entusiástica e a versão posterior já era triste, mas ainda com esperança: “Foi bonita a festa, pá [cara]/ Fiquei contente/ Ainda

guardo renitente/ Um velho cravo para mim/ Já murcharam tua festa, pá [cara]/
Mas certamente/ Esqueceram uma semente/ Em algum canto de jardim...”
(CHICO BUARQUE, 1978).

Um ano depois do simpósio, o alastramento, por vários meios, dos ataques (e consequentes retrocessos) a todas as dimensões das políticas de justiça (da redistribuição ao reconhecimento e à representação)⁸ tem vindo a ser potenciado pela forma como tem sido gerida a crise sanitária resultante da pandemia do Covid-19. Mas “a politização da pandemia está longe de ser um fenómeno brasileiro. É tão global quanto a presença do próprio vírus.” (NEIBURG, 2020, p. 3). Com efeito, vários dirigentes políticos têm agido de forma autoritária ou mesmo neofascista, aproveitando a atual crise. É o caso de Orbán, na Hungria; Erdoğan, na Turquia; Duterte, nas Filipinas; Bukele, em El Salvador; ou Ortega, na Nicarágua. E neste contexto, é ainda mais difícil resistir politicamente, socialmente e culturalmente quando esta pandemia nos enfraquece e nos diz “Para não esquecermos como somos frágeis” (STING, 1987)⁹.

Em qualquer situação, as experiências de resistência podem contar-se ou podemos tentar compreendê-las, mas nunca poderão ser transferidas (mimeticamente) como modelos para contextos e tempos históricos, políticos e culturais distintos. Tenho, porém, uma convicção profunda: este grande país tem inscritas na sua História muitas e longas experiências de resistência que não podem ser apagadas da memória. A Educação é um dos mais importantes espaços de resistência, sobretudo quando nele se inscrevem as lutas de organizações coletivas com legitimidade democrática.

O exemplo mais recente foi a realização, em maio de 2018, da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), em defesa da escola pública (OLIVEIRA; SÜSSEKIND, 2019). E muitos outros exemplos surgirão para lutar pela educação e pela democracia. A partir da minha própria experiência de seis anos à frente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE), não posso deixar de lembrar que atravessámos anos de crise, de regressão de direitos e de austeridade imposta pela troika, e que uma das aprendizagens mais marcantes foi a de perceber que uma organização científica pode ser

8 Sinalizo, apenas a título de exemplo, a concepção de justiça assente nas dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da representação/participação que Nancy Fraser tem vindo a atualizar e propor em diferentes e importantes trabalhos (por exemplo, Fraser, 2008).

9 “*Lest we forget how fragile we are*” (Sting, 1987, in *Fragile*, do álbum *Nothing like the Sun*).

[...] um outro lugar para mobilizar novos conhecimentos e saberes que nos façam avançar profissionalmente e humanamente, ou, quando necessário, um lugar (também) para resistir às intempéries que possam provocar a erosão dos sentidos mais democráticos e emancipatórios da Educação. (AFONSO, 2016, p. vii).

Este é, creio eu, e mais uma vez na sua história, também um dos desafios importantes da ANPAE para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. **Inovação**, v. 12, n. 3, p. 121-137, 1999.

AFONSO, Almerindo J.; LUCIO-VILLEGAS, Emílio. Estado-nação, educação e cidadanias em transição. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 20, n. 1, p. 77-98, 2007.

AFONSO, Almerindo J. Notas de abertura do XIII Congresso da SPCE. In: GOMES, Cristina A. *et al* (Eds.). **Atas do XIII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação: fronteiras, diálogos e transições em educação**. Viseu: Escola Superior de Educação de Viseu, 2016. p. vi-vii.

ANDERSON, Benedict. Me gustan los elementos utópicos del nacionalismo. [Entrevista concedida a Lorenz Khazaleh]. **Debats**, v. 130, n. 1, p. 87-91, 2016.

APPLE, W. Michael. As tarefas do estudioso/ativista crítico em uma época de crise educacional. **Revista Pedagógica**, v. 1, n. 30, p. 29-66, 2013.

ARROYO, Miguel. Escolas militarizadas populares. Entrevista concedida a Ana Luíza Basílio. **Carta Capital**, 12 set. 2019. p. 1-8.

BARROSO, João. Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. **Revista Colóquio/Educação e Sociedade**, n. 4, p. 32-58, 1998.

BARROSO, João. **Os liceus: organização pedagógica e a administração dos liceus (1836-1960)**. 1993. Tese (Doutoramento) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 1993.

BARROSO, João. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação, Temas e Problemas**, n. 12-13, p. 13-25, 2013.

BARROSO, João. Descentralização, territorialização e regulação sociocomunitária da educação. **Revista de Administração e Emprego Público**, n. 4, p. 7-29, 2018.

BIANCHI, Álvaro. O conceito de Estado em Max Weber. **Lua Nova**, n. 92, p. 79-104, 2014.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La reproduction**: éléments pour une théorie du système d'enseignement. Paris: Minuit, 1970.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CARRIERI, Alexandre P.; CORREIA, Gabriel. Estudos organizacionais no Brasil: construindo acesso ou replicando exclusão? **Revista de Administração de Empresas**, v. 60, n. 1, p. 56-63, 2020.

CECCHETTI, Elcio; TEDESCO, Anderson. Educação Básica em “xeque”: *homeschooling* e fundamentalismo religioso em tempos de neoconservadorismo. **Práxis Educativa**, v. 15, e2014816, p. 1-17, 2020.

CHARLOT, Bernard. A questão antropológica na Educação quando o tempo da barbárie está de volta. **Educar em Revista**, v. 35, n. 73, p. 161-180, 2019.

COSTA, Jorge Adelino. **Administração escolar**: imagens organizacionais e projecto educativo de escola. 1995. Tese (Doutoramento) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 1995.

DAVEL, Eduardo; ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 72-85, 2003.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.

FARIA, José H. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR.**, v. 7, n. 3, p. 509-515, 2009.

FERGUSON, Kathy E. On bringing more theory, more voices and more politics to the study of organization. **Organization**, v. 1, n. 1, p. 81-99, 1994.

FERNANDES, A. Sousa. **A centralização burocrática no ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)**. 1992. Tese (Doutoramento) – Universidade do Minho, Braga, 1992.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. Centros, redes, proyectos. *In*: FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano; TERRÉN, Eduardo (org.). **Repensando la organización escolar: crisis de legitimidade y nuevos desarrollos**. Madrid: Akal, 2008. p. 23-39.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. El aprendizaje difuso y el declive de la institución escolar. **RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación**, v. 6, n. 2, 150-167, 2013.

FORMOSINHO, João. **Educating for Passivity**. A study of portuguese education (1926-1968). 1987. Tese (Doutoramento) – Universidade de Londres, Londres, 1987.

FRASER, Nancy. **Escalas de justicia**. Barcelona: Herder, 2008.

GIL, José. A pandemia e o capitalismo numérico. **Público**, ano XXXI, n. 10.946, pp. 10-11, 13 abr. 2020.

GIROUX, Henry. Terrorismo pedagógico y esperanza en tiempos de políticas fascistas. **El Viejo Topo**, n. 382, p. 64-72, 2019.

LAVAL, Christian. **La escuela no es una empresa**. Barcelona: Paidós, 2004.

LEHER, Roberto. Apontamentos para análise da correlação de fporças na educação brasileira: em prol da frente democrática. **Educação & Sociedade**, v. 40, e0219831, p.1-18, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como morrem as democracias**. Amadora: Vogais, 2018.

LIMA, Jorge Ávila. Redes na educação: questões políticas e conceptuais. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 20, n. 2, p. 151-181, 2007.

LIMA, Licínio C. **A Escola como organização e a participação na organização escolar**: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988). 1991 Tese (Doutoramento) – Universidade do Minho, Braga, 1991.

LIMA, Licínio C. Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. *In*: BARROSO, João (org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996. p. 14-39.

LIMA, Licínio C. Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas. *In*: TEODORO, António; TORRES, Carlos A. (org.). **Educação crítica e utopia**: perspectivas para o século XXI. Porto: Afrontamento, 2005. p. 19-31.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Licínio C. Administração escolar (verbetes). *In*: OLIVEIRA, Dalila A. *et al* (org.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <https://gestrado.net.br/pdf/355.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2020.

LIMA, Licínio C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *In*: LUCENA, Carlos; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (org.). **Trabalho e educação no século XXI**: experiências internacionais São Paulo: Xamã, 2012. p. 129-158.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, Licínio C. O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? **Questões Atuais de Direito Local**, n. 5, p. 7-24, 2015.

LINS RIBEIRO, Gustavo. El precio de la palabra: la hegemonia del capitalismo electrónico-informático y el *googleísmo*. **Desacatos-Revista de Ciencias Sociales**, n. 56, p. 16-33, 2018.

MAGALHÃES, José. Um olhar português sobre o Relatório Gore. *In*: AL GORE (Coord.). **Reinventar a Administração pública**. Lisboa: Quetzal, 1994. p. 9-24.

MELEGH, Attila. Momentos de hegemonia: raízes históricas do capitalismo autoritário e a política educacional – o caso da Hungria. **Lutas Sociais**, v. 23, n. 42, p. 9-22, 2019.

MOTTA, Paulo R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NEIBURG, Federico. La politización de la pandemia, los féretros vacíos y el abismo brasileño. **Nueva Sociedad**, maio, p. 1-9, 2020.

NÓVOA, António. O espaço público de educação: imagens, narrativas e dilemas. *In*: NÓVOA, António (org.). **Espaços de Educação, Tempos de Formação**. Lisboa: FCG, 2002. p. 237-263.

NÓVOA, António. Educação 2021: para uma história do futuro. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 41, p. 171-185, 2014.

OLIVEIRA, Inês B.; SÜSSEKIND, Maria Luiza. Tsunami conservador e resistência: a CONAPE em defesa da educação pública. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 3, e84868, p.1-22, 2019.

PICOLI, Bruno A. *Homeschooling* e os irrenunciáveis perigos da educação: reflexões sobre as possibilidades de educação sem escola no mundo plural a partir de Arendt, Biesta e Savater. **Práxis Educativa**, v. 15, e2014535, p. 1-22, 2020.

POLLITT, Christopher. Envisioning public administration as a scholarly field in 2020. **Public Administration Review**, Special issue, p. 292-294, 2010.

RAFFEL, Jeffrey A. Why public administration ignored public education, and does it matter? **Public Administration Review**, v. 67, n. 1, p. 135-151, 2007.

RUTGERS, Mark. Can the study of public administration do without a concept of the State? **Administration & Society**, v. 26, n. 3, p. 395-412, 1994.

SALAS, Miguel. El virus no puede atropelar derechos y libertades. **Sin Permiso**, p. 1-5. Disponível em: <https://www.sinpermiso.info/textos/el-virus-no-puede-atropelar-derechos-ylibertades>. Acesso em: 5 abr. 2020.

SAMPAIO, Plínio A. Ascenso da “nova direita” na América Latina: o caso brasileiro. In: ÁLVAREZ, Jairo Estrada; MARTÍN, Carolina Jiménez; PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (eds.). **Contra Nuestra América**: estrategias de la derecha en el siglo XXI. Buenos Aires: Clacso, 2020. p. 259-282.

SASSEN, Saskia. Incompletud y la posibilidad de hacer ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada? **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano LXI, n. 226, p. 1017-140, 2016.

SOUSA, Sofia B.; DOROFTEI, Alexandra O.; ARAÚJO, Helena C. Networks in Education: an analysis of selected discourses. **Interchange**, n. 44, p. 311-331, 2013.

SPICER, Michael W. **Public administration and the state**: a postmodern perspective. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2001.

TEDESCO, Juan Carlos. Os fenômenos de segregação e exclusão social na sociedade do conhecimento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 13-28, 2002.

THOENIG, Jean-Claude. El rescate de la publicness en los estudios de la organización. **Gestión y Política Pública**, v. 15, n. 2, p. 229-258, 2006.

TSAVKKO-GARCÍA, Raphael; DÍAZ, Koldo. País digital: transnacionalismo e comunidade imaginada basca. **Estudos em Comunicação**, v. 1, n. 28, p. 173-187, 2019.

UNESCO. **Futures of Education**. Learning to become. Paris: Unesco 2019. <https://en.unesco.org/futuresofeducation/>. Acesso em: 5 abr. 2020.

VALADARES, Josiel *et al.* Administração pública sob a ótica dos estudos críticos: reflexões, interlocuções e tendências. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 31-42, 2017.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2015.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 101, p. 1287-1302, 2007.

YOUNG, Michael. Por que o conhecimento é importante para as escolas do século XXI? **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159, p. 18-37, 2016.

ZAN, Dice; KRAWCZYK, Nora. Ataque à escola pública e à democracia: notas sobre os projetos em curso no Brasil. **Retratos da Escola**, v. 13, n. 27, p. 607-620, 2019.

ZIBECHI, Raúl. Una nueva derecha militante y con apoyo “popular”. *In*: NORTH, Liisa; RUBIO, Blanca; ACOSTA, Alberto (ed.). **Concentración económica y poder político en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2020. p. 445-461.

Almerindo Janela Afonso

Sociólogo, Doutorado em Educação (Sociologia da Educação), professor do Departamento de Ciências Sociais da Educação e pesquisador do Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho (Portugal), coordenador da especialidade de sociologia da educação e política educativa do doutoramento em Ciências da Educação, ex-Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. E-mail: ajafonso@ic.uminho.pt

Recebido em 27/05/2020

Aprovado em 22/06/2020

Os novos e velhos contextos de ação coletiva em educação: Propostas teóricas para refletir sobre as políticas educativas e a liderança educacional como processos complexos

*The new and old contexts of collective action in education:
Theoretical proposals to reflect on educational policies and educational
leadership as complex processes*

*Los nuevos y viejos contextos de acción colectiva en educación:
Elementos de reflexión sobre la complejidad de las políticas educativas y el
liderazgo educativo*

CLAUDIA NEVES

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-8175-4749>

Universidade Aberta Portugal

Resumo: Neste artigo pretendemos analisar como o processo de construção das políticas educativas se reveste de uma multiplicidade de atores que atuam em níveis e contextos diversos atribuindo diversos significados às políticas. Analisar a complexidade dos processos políticos e relacioná-los com as interações que caracterizam as lideranças educacionais é um desafio interessante que exige que se pense em novos métodos de recolha e análise de dados. Com base numa sistematização bibliográfica, procura-se relacionar as potencialidades das perspetivas da complexidade com a análise de fenómenos educativos. Em particular, este artigo procura contribuir para a problematização do fenómeno das políticas educativas e das lideranças educacionais como processos dinâmicos e complexos que são desenvolvidos em diferentes níveis e que resultam da interação de diversos atores ao longo do tempo, que lhes vão conferindo novos significados.

Palavras-chave: Políticas Educativas; Regulação Educacional; Liderança Educacional.

Abstract: *In this article we intend to analyze how the process of constructing educational policies takes on a multiplicity of actors who work at different levels and contexts, assigning different meanings to policies. Analyzing the complexity of political processes and relating them to the interactions that characterize educational leaders is an interesting challenge that requires thinking about new methods of collecting and analyzing data. Based on a bibliographic systematization, we seek to relate the potentialities of the perspectives of complexity with the analysis of educational phenomena. In particular, this article seeks to contribute to the problematization of the phenomenon of educational policies and educational leadership as dynamic and complex processes that are developed at different levels and that result from the interaction of different actors over time, which gives them new meanings.*

Keywords: *Educational Policies; Educational Regulation; Educational Leadership.*

Resumen: *En este artículo pretendemos analizar cómo el proceso de construcción de políticas educativas adquiere una multiplicidad de actores que trabajan en diferentes niveles y contextos, dando diferentes significados a las políticas. Analizar la complejidad de los procesos políticos y relacionarlos con las interacciones que caracterizan a los líderes educativos es un desafío interesante que requiere pensar en nuevos métodos de recopilación y análisis de datos. Con base en una sistematización bibliográfica, buscamos relacionar las potencialidades de las perspectivas de complejidad con el análisis de fenómenos educativos. En particular, este artículo busca contribuir a la problematización del fenómeno de las políticas educativas y el liderazgo educativo como procesos dinámicos y complejos que se desarrollan en diferentes niveles y que resultan de la interacción de diferentes actores a lo largo del tiempo, lo que les da nuevos significados.*

Palabras clave: *Políticas educativas; Regulación educativa; Liderazgo Educativo.*

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, foram criadas uma série de organizações internacionais que abriram uma nova era para a circulação dos conhecimentos sobre educação, difundindo redes de financiamento, de troca de informações e de conhecimentos por todo o mundo. O trabalho de organizações como a UNESCO, a OCDE, o Banco Mundial, ou o Fundo Monetário Internacional solidificou a tendência para a standardização (iniciada anteriormente aquando da Escola de Massas) que foi reforçada por essas organizações através dos seus peritos e especialistas, que se esforçaram por tornar comparáveis as suas análises dos sistemas educativos.

Muitos países considerados “semiperiféricos” (TEODORO, 2001) passaram a depender da assistência técnica dessas organizações, o que permitiu, a partir da década de 70, a rápida difusão das Teorias do Capital Humano e do planeamento educacional. A educação passou a ser encarada como um instrumento ao serviço da modernização.

A partir da década de 80, as sociedades ocidentais registraram uma intensificação do fenómeno da globalização, através do renascimento do neoliberalismo e da subordinação das sociedades aos ideais de eficiência e eficácia a que as economias competitivas obrigavam.

No plano político, a influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial a UNESCO e a OCDE, provocaram o desenvolvimento de novos mecanismos de regulação transnacional com poder sobre a ação dos Estados nacionais. As políticas educativas passaram a desempenhar um papel cada vez mais instrumental na modernização das economias e na resposta às necessidades de adaptabilidade e de inovação, fundamentais numa economia competitiva.

Nos dias de hoje, o termo globalização faz parte da consciência global, pois trata-se de um fenômeno que, embora não seja inovador, comporta inúmeras transformações que atingem todas as áreas da esfera social. No processo de construção das políticas educativas, facilmente se reconhece a influência da globalização e das suas consequências, quer da definição das agendas políticas, quer na implementação de medidas práticas por parte dos governos. Os debates em torno dos efeitos da globalização na educação prendem-se essencialmente com a questão da convergência de políticas e da influência de instituições internacionais na definição das políticas educativas nacionais (AFONSO, 2003; TEODORO, 2001; NEVES, 2005).

Ao considerar a educação como um conjunto complexo de relações no seio dos processos de globalização, Ball (2001) defende que estamos perante um processo de convergência de políticas educativas e de bem-estar social em países com contextos históricos e sociais bem distintos. É nesse sentido que Ball introduz a ideia de “convergência de paradigmas”. Para esse autor, a preocupação está em examinar até que ponto estamos a assistir ao desaparecimento gradual de uma concessão de políticas específicas do Estado-Nação nos campos económico, social e educativo e, ao mesmo tempo, a junção de todos esses campos numa concessão única de políticas para a competitividade económica. A questão principal para esse autor reside nas “convergências políticas”, ou na “transferência de políticas”, ou ainda nos “empréstimos de políticas” (BALL, 2001, p. 100).

Ou seja, nessa perspectiva, embora as nações se posicionem de forma diferente em relação às estruturas e efeitos da globalização, a criação de políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”. Trata-se de um constante processo de empréstimo e cópia de ideias e políticas de outros contextos, de adoção de tendências e modas. As políticas nacionais são, assim, um produto de uma rede de influência e interdependências. Na aceção de Mainardes (2006), referindo-se a Ball e Bowe, o processo de construção das políticas desenvolve-se a partir de várias etapas que constituem o ciclo da produção da política, articulando o contexto de influência, com o contexto de produção do texto político e o contexto da prática e que “resultam numa interconexão, multiplexidade e hibridização, ou seja, numa combinação de lógicas globais, diferentes e locais”. (BALL, 2001, p. 102).

Ou seja, para além da questão da padronização das políticas educativas mundial, existe também a questão do papel do Estado e do seu grau de autonomia face às forças supranacionais que influenciam a definição de políticas educacionais.

Nessa perspectiva, uma visão complexa em relação à realidade educativa pode se revelar pertinente. Como é evidente pelos argumentos acima expostos, uma leitura da realidade política em torno da globalização e influência na educação e no papel dos Estados, a partir de um grande número de elementos de natureza diferente, é fundamental para se compreender a complexidade do processo de construção da política educativa.

A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

A convergência internacional em torno de objetivos de competitividade econômica influencia a forma como os decisores políticos veem os problemas em educação e também a forma de os resolver (TEODORO, 2001; NEVES, 2005; AFONSO; 2003). Essa tendência gera análises reduzidas e simplistas daquilo que são as dinâmicas e as mudanças complexas na educação, identificando um conjunto simples de problemas com respostas políticas acionáveis, o que pode levantar algumas questões quanto à forma como esses problemas são definidos e tratados. Esse contexto coloca problemas complexos ao estudo das políticas educativas em geral e ao estudo da liderança educacional em particular.

Preocupado em compreender se ainda faz sentido falar da existência de uma autonomia de decisão dos Estados, dada a “desnacionalização do Estado” (termo que foi buscar a BOAVENTURA SOUSA SANTOS), AFONSO (2003) conclui que não podemos deixar de considerar que o Estado, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir. Nesse sentido, continuamos a precisar de recorrer às teorias que se baseiam nos pressupostos do Estado-nação para compreendermos a redefinição do papel do Estado e para perceber os limites e as possibilidades da sua ação no contexto das realidades atuais.

Para Barroso (2006) não é possível reduzir o debate sobre os modelos de governação da educação apenas à visão da administração centralizada, planificada e hierarquizada, ou ao mercado descentralizado e concorrencial, pois existem novos contextos de ação coletiva no interior da sociedade que influenciam os modos de governação das políticas educativas.

A regulação da educação é um processo que resulta de várias negociações e da interação de vários dispositivos reguladores. Assim, na opinião desse autor, é fundamental considerarmos que a regulação do sistema educativo também é executada por indivíduos e estruturas formais e informais que funcionam como “nós da rede” e cuja intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e da dinâmica do sistema de regulação e dos seus resultados. Nesse sentido,

Barroso (2006) salienta a importância da função do Estado como “regulador das regulações”, no sentido de uma “metarregulação” para equilibrar a ação das diversas forças, mantendo uma orientação global (2006, p. 65).

O campo de investigação das políticas educativas, nesse contexto, torna-se um campo extremamente complexo, visto ser uma arena de decisão constituída por vários níveis e onde intervêm diversos atores, quer na formulação, quer na implementação da política. Nesse sentido, a análise das políticas públicas não pode ficar confinada ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concessão e execução e dos efeitos que provocam.

Tendo em conta o contexto global que consideramos anteriormente, julgamos ser mais pertinente considerar a política como um processo onde, para além dos governos, estão envolvidos outros atores que influenciam a sua formulação e a forma como é implementada, o que a torna um processo complexo, imprevisível e dinâmico.

Assim, consideramos a política não apenas como um produto, mas também como um processo, ou seja, a política encarada não apenas como a afirmação de valores e estratégias organizacionais e operacionais (produto), mas também como a capacidade de operacionalizar esses valores (processo) (BALL, 2006).

Com base nesses pressupostos,, e utilizando a distinção de Ozga (2000) da política enquanto texto e enquanto discurso e, também, a distinção de Ball (2000), que acrescenta a dimensão dos “efeitos da política”, a análise das políticas educativas deverá ter por base um modelo de análise que abarque os vários contextos em que a política é produzida. A proposta de Ball (2006) define um modelo de análise que engloba vários contextos relacionados com a produção de política educativa: num primeiro patamar temos o *contexto de influência*, o *contexto do texto político* e o *contexto da prática*. Cada um desses contextos consiste num campo de ações privadas e públicas e cada um envolve luta, negociação e resultados. Posteriormente o autor aponta que há que adicionar dois outros contextos: o *contexto dos resultados*, que engloba os efeitos de primeira ordem (mudanças na prática e na estrutura) e os efeitos de segunda ordem (mudanças quanto à justiça social e à igualdade de oportunidades); e o *contexto da estratégia política*, que tem a ver com a identificação de uma série de atividades políticas e sociais que podem mais facilmente identificar a desigualdades.

Com base nesse modelo de análise a partir de vários níveis, o processo da política passa a ser compreendido numa abordagem complexa, que considera a tal arena onde estão envolvidos vários atores a vários níveis e que reintroduzem na política novos sentidos, tornando-a um processo dialético que se desenvolve numa série de estádios e pode ocorrer numa multiplicidade de níveis.

Nesse artigo, pretendemos desenvolver uma perspectiva da política e da liderança educacional (e não de líderes) como processos que ocorrem dentro de um sistema complexo de interações, como a escola. Com base nas contribuições da teoria da complexidade e na abordagem de sistemas adaptativos complexos, entendemos a liderança educacional como um processo dinâmico e complexo, desenvolvido em diferentes níveis e com diferentes manifestações ao longo do tempo, em resultado de diversas interações. É por isso que não falamos de líderes, mas de liderança, pois consideramos essa prática como resultado de ação coletiva e não de práticas individuais, onde percepções, valores e ideias são confrontados e mutuamente transformados ao longo do tempo e em todo o sistema. Com base nessa proposta de análise das políticas e da liderança educacional como processos relacionais em que vários atores participam, pretendemos contribuir para a construção de um modelo de análise que incentive novas investigações sobre políticas educativas e liderança educacional baseadas em sistemas adaptativos complexos.

No campo da ação e da prática, as lideranças podem alterar o significado das políticas, pois elas são interpretadas de forma diferente consoante os diferentes atores e os diferentes interesses em jogo (TORRES, 1998; TEODORO, 2001).

A COMPLEXIDADE DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O PAPEL DAS LIDERANÇAS EDUCACIONAIS

Embora tenhamos vindo a assistir à emergência de um espaço de formação de políticas educativas transnacional que parece induzir uma “desnacionalização” da educação, a verdade é que o Estado ainda atua como mediador dessas influências externas e ainda é o principal decisor político na esfera da educação.

Nessa complexa arena da decisão política em educação, convivem diversos atores que influenciam a formulação das políticas e que interagem sob diversas formas e em diversos níveis.

Existem, assim, vários atores que influenciam a política educativa não apenas ao nível transnacional, como também ao nível nacional regional e local. Aqui, voltamos à discussão sobre o novo papel do Estado na educação e, mais especificamente, sobre a regulação da educação e sobre os diversos atores envolvidos nessa regulação.

Barroso (2006) afirma que o termo regulação é aplicado no contexto da educação para descrever dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes. Por um lado, descreve os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, por outro lado é usado para descrever os modos como esses atores se apropriam das regras e as transformam.

No primeiro caso, Barroso distingue um tipo de *regulação institucional*, normativa e de controle definida como “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (BARROSO, 2006, p.13).

No segundo caso temos aquilo que Barroso chama de *regulação situacional*, ativa e autónoma. Nessa perspectiva, trata-se de um processo que compreende a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu reajustamento consoante às várias estratégias e acções dos vários atores, na sua relação com essas mesmas regras.

Também nessa linha, Doray e Maroy (2003) identificam três sentidos segundo os quais o termo regulação é utilizado. Numa primeira concepção, temos uma regulação próxima da abordagem sistêmica, considerada como um conjunto de mecanismos de retroação através dos quais o sistema retoma o seu equilíbrio, orientado por uma norma de referência. Numa segunda definição, os autores referem-se à *regulação institucional* com relação ao controle das acções por uma autoridade reconhecida, ou seja, a regulação é exercida por uma instância detentora de autoridade legítima, que tem como missão orientar as acções e as interacções entre os vários atores. Numa terceira acepção do termo regulação, Doray e Maroy definem um tipo de regulação que é utilizada mais como o resultado de uma articulação entre processos de regulação “horizontais” de produção de normas dentro da organização. Nesse sentido, a regulação é entendida como um processo social de produção de “regras do jogo”, que permitem resolver problemas de interdependência e de coordenação (2003).

Para além dessas novas formas de regulação, temos alguns autores que se questionam sobre o papel dos vários atores envolvidos na regulação da educação, e os vários níveis em que essa regulação ocorre. Esse processo de regulação das políticas educativas tem, no seu cerne, a discussão sobre o novo papel do Estado na governação da educação.

Barroso (2006) faz uma análise sobre o movimento de recomposição do poder do Estado e a redefinição dos diferentes papéis dos agentes sociais no campo educativo. Nesse contexto, toma como referência a existência de três níveis de regulação diferentes, mas complementares: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação.

De acordo com essas reflexões, percebemos que existe um complexo sistema de regulações a diferentes níveis e executadas por diferentes atores, que confrontam entre si lógicas e interesses diferentes. Mas para além de existirem vários níveis de regulação que resultam em diferentes efeitos nos modos de

regulação política, existem atores que protagonizam esses vários níveis e modos, que variam de acordo com o seu nível de implicação na formulação da política educativa e pela sua capacidade de regulação em relação aos seus membros.

Com base nesse entendimento, não somos defensores de abordagem linear das políticas educativas, pois consideramos que a política é um processo sujeito a constantes reinterpretações, que vai sofrendo várias reinterpretações enquanto está a ser implementado. Dada essa constante recontextualização, iremos defender uma concepção mais alargada da política no seguimento da proposta de Ball (2006), entendida como um processo, como um ciclo político com diversas arenas de ação (contexto de influência, contexto de produção de texto da política, contexto da prática) que engloba hoje processos e atores muito distintos (ANTUNES, 2006).

Nesse quadro de análise, o papel da liderança educacional assume-se como fundamental para compreender a complexidade da ação educativa no seu contexto. Pretendemos realçar a importância da relação complexa entre política e liderança educacional, entendida também como um processo relacional influenciado por diversos atores.

A investigação sobre liderança educacional no panorama internacional tem, nas últimas décadas, favorecido olhares sobre a relação entre a liderança e os resultados das escolas e as escolas eficazes capazes de produzir bons resultados com os recursos disponíveis. Várias abordagens analisam a liderança como um fator de eficácia escolar (GURR, 2005; 1996; LEITHWOOD, 1992); outras relacionam o tipo de lideranças com os resultados académicos dos alunos (CALDWELL, 2002; FULLAN, 1998); outras ainda analisam a liderança em relação à escola como organização aprendente (CALDWELL, 2002; FULLAN, 1998). Muitas vezes, o tema da liderança tem vindo a ser analisado a partir da perspectiva do líder eficaz que é cada vez mais considerando um ator chave relevante num contexto de mudanças socioculturais movido pela intensificação das comunicações interpessoais, partilha de informação digital e pelo estímulo à competição em diferentes cenários.

A divisão entre política e gestão/administração escolar tem enfraquecido o desenvolvimento teórico-metodológico da gestão escolar, pois leva a considerar as políticas como produções governamentais mediadas pela gestão/administração escolar (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017).

É necessário que surjam “novos horizontes teórico-metodológicos” que considerem as políticas como proposições construídas pelos múltiplos e diferentes atores sociais em diversos espaços e tempos de produção da política, diluindo a ideia de que apenas os governos as produzem (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017). Essa proposta baseia-se na ideia de Mouffe (2011), que entende

a política como uma atividade que cuida da organização e da vida das pessoas de forma não distante e articulada com os processos de construção de identidades coletivas, sem individualismo, marcada por negociações, conflitos de interesse e paixões. Dessa forma, a gestão e a liderança são entendidas como parte integrante da política e passam a ser entendidas como ações articuladas entre diversos atores sociais.

Assim, podemos dizer que a política de gestão assumida no sentido político dos atores cosicais, transforma-se em uma arena de configuração de múltiplos projetos de gestão escolar, numa esfera de produção de identidades coletivas em torno de uma hegemonização provisória. (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017, p. 738).

Outrossim, os sujeitos podem ser negociadores de possibilidades quotidianas, sendo que em espaços e tempos específicos podem produzir as suas próprias políticas.

No entanto, grande parte dos estudos internacionais confirma uma tendência para identificar e operacionalizar o conhecimento, as competências e as práticas relacionados com a liderança educacional evidenciado por um conjunto de políticas que procura estandardizar as práticas de liderança dos administradores escolares (COSTA, FIGUEIREDO & CASTANHEIRA, 2013; RIVIEROS e WEIWEI, 2019). Segundo esses estudos, esses quadros de referência de competências têm vindo a ser desenvolvidos um pouco por todo o mundo e servem de guia para a formação profissional, aprendizagem e avaliação da liderança educacional. Essas iniciativas são entendidas como tentativas de homogeneizar as práticas de liderança educacional e têm sido cada vez mais criticadas pela descontextualização e pelo facto de negligenciarem questões relacionadas com a equidade e a justiça social (DAVIS, GOODEN E MICHEAUX, 2015; NIESCHE, 2013). Dessa forma, esses quadros de referência servem apenas para normalizar e legitimar conhecimentos, valores e discursos para favorecer as reformas educativas orientadas para os resultados, originando a propagação de discursos e padrões convergentes que, de acordo com alguns autores, são fruto da Nova Gestão Pública (RISVI & LINGARD, 2010; STEINEN-KAMSI, 2004).

Contudo, existem também outras perspectivas, que vão acolhendo cada vez mais adeptos, que defendem que o melhor líder é o líder adaptável que se ajusta às situações e contingências que vai encontrando na sua ação. Há variáveis mediadoras que podem influenciar os processos (LEITHWOOD & JANTZ, 2005) e que fazem ganhar sentido a aproximação entre os conceitos de liderança e cultura (HALLINGER, 2011). Assim não podemos identificar um único estilo

ou modelo de liderança num determinado contexto, pois existem múltiplas e potenciais combinações entre modelos que se adaptam consoante as situações e os problemas.

ELEMENTOS DE REFLEXÃO PARA POTENCIAR A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE PARA A LIDERANÇA EDUCACIONAL

Em Portugal, nos últimos anos, a escola tornou-se cada mais competitiva, havendo cada vez mais pressão para elevar os padrões de qualidade e melhorar os resultados dos alunos. As lideranças são assumidas, em todos os programas de reforma política, como fatores fundamentais na gestão eficaz das escolas, considerando-a um fator fundamental para aumento de qualidade nos processos e resultados das escolas (CASTANHEIRA, 2013). Essa pressão para responsabilização das escolas e das lideranças na prestação de contas e resultados tem vindo a ser intensificada nos últimos anos pela ação das organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco, a OCDE e a União Europeia, que periodicamente publicam relatórios e rankings internacionais.

Nas reformas políticas das últimas décadas, Portugal, em sintonia com essas diretrizes internacionais, apresenta uma tendência clara para reformar os sistemas de educação uniformizando discursos, instrumentos e indicadores para favorecer avaliações, comparações e destacar boas práticas. Essas tendências e novas formas de Gestão Pública levaram Portugal a implementar um conjunto de processos contraditórios de descentralização, transferindo competências para níveis de decisão mais próximos da realidade escolar, promovendo um discurso de autonomia, mas, ao mesmo tempo, atribuindo mais responsabilidades e exigências aos líderes e gestores escolares (BARROSO, 2000, MAROY, 2005). O racional subjacente a essas iniciativas governamentais é que as decisões que são tomadas no contexto irão facilitar respostas mais eficientes e eficazes às necessidades locais (DENECKER, 2019). Mais do que nunca, os diretores das escolas são, hoje em dia, considerados como atores chave para melhorar a performance e os resultados dos estudantes. Todas essas transformações têm marcado a agenda educativa das últimas décadas e trouxeram enormes consequências às práticas profissionais dos diretores escolares em Portugal.

Esse paradigma de gestão liberal ou nova gestão pública gera duas grandes preocupações, segundo Torres (2013). Por um lado, é preocupante o modelo de gestão escolar que, em Portugal, solidificou um movimento de individualização nos processos de gestão e administração das escolas, o que comporta riscos e exigências que se tornam inoportáveis para uma pessoa singular assumir.

Por outro lado, temos o desenvolvimento gradual de modelos de avaliação em educação, que cada vez mais procuram a comparação de resultados sobre as práticas dos professores, os resultados dos alunos, a comparação entre escolas (TORRES, 2013).

Na opinião dessa autora, um dos dispositivos mais eficazes no condicionamento da ação dos líderes das escolas portuguesas, atualmente, é a avaliação externa das escolas. Através desse dispositivo, são disseminados padrões ideais de liderança, de organização pedagógica, de organização e gestão escolar que servem para mascarar as diferenças culturais que existem nas escolas, tornando-as mais uniformes e similares no que diz respeito à cultura racional escolar (TORRES, 2013).

Deparamo-nos, assim, em Portugal, com um cenário de contradições no qual as lideranças educacionais portuguesas deverão atuar. Respeitar os normativos legais e procedimentos administrativos, demonstrar a obtenção de resultados acadêmicos cada vez melhores, oferecer uma educação de qualidade aos estudantes, preparar os cidadãos do futuro e profissionais qualificados, motivar atores internos e externos à escola no desenvolvimento coletivo da missão da escola, responder a múltiplos desafios quotidianos, políticos, relacionais e pessoais. Eis o cenário de atuação das lideranças educacionais em Portugal.

É importante, nesse quadro, refletir e estimular novas perspectivas de entendimento sobre os atores e os processos envolvidos nas lideranças educacionais, a fim de contribuir para melhorar a sua formação e atuação. Consideramos que uma proposta de análise do fenômeno das lideranças educacionais articulada com a visão complexa e dinâmica do processo de construção da política em educação poderá favorecer uma visão mais abrangente e global desse fenômeno e estimular a reflexão e criação de novos contextos de ação coletiva.

A liderança é um conceito com múltiplos entendimentos. A título de exemplo, mencionamos o trabalho de Northouse (2012), que contabilizou cerca de 65 formas diferentes de classificar o termo liderança.

Almeida e Brandão (2019) apresentam uma sistematização das principais teorias que caracterizam a liderança em quatro grupos: num primeiro grupo estão as teorias relacionadas com as qualidades, aptidões pessoais e individuais do líder, considerados dons intrínsecos e inatos; Num segundo grupo temos as teorias dos estilos que integram o modo como bom líder deve proceder evidenciando três estilos principais - autocrático, liberal e democrático; no terceiro grupo, temos as teorias situacionais que consideram que a liderança que envolva os subordinados é mais eficiente eficaz e a situação concreta onde a liderança opera aparece como um critério importante para a verificação da atitude do líder; finalmente temos um grupo de teorias mais recente sobre liderança em que

são valorizadas características como a humildade, a aposta no desenvolvimento das pessoas (liderança transformacional), a autoconsciência e a transparência relacional (liderança autêntica), a liderança espiritual, a liderança que favorece o empoderamento dos liderados.

Os autores concluem que as tendências mais recentes na análise da liderança apontam para um entendimento de liderança com uma canalização de energia das pessoas que estão no sistema social, numa organização, onde se realizam inúmeras interações. Essa canalização de energia das pessoas para atingir objetivos e metas comuns a todos os elementos da organização. São os desafios inter e intra relacionais da liderança que muitas das vezes são difíceis de quantificar pois estão mais relacionados com as situações, com a cultura e com o contexto (ALMEIDA E BRANDÃO, 2019).

A escola é atravessada por uma pluralidade de culturas, por divisões sociais e éticas que a transformam numa “arena micropolítica” (ESTEVÃO 2001) minada de contestação e conflitos, desencontros e expectativas diferenciadas, o que se assume como um enorme desafio para quem pretende gerir essa realidade complexa e imprevisível. Nessa arena é importante existir uma forma específica de liderança associada a um determinado nível de conhecimento, capacidades e aptidões para liderar os outros segundo Hannah, Avolio, Luthans & Harms (2008). Essas características deverão preparar os líderes para enfrentar desafios complexos e ter preparação para influenciar positivamente os seus seguidores, articulando uma cultura organizacional, o clima de escola e a performance da organização.

Segundo Amanchukwu, Stanley & Ololube (2015), que desenvolveram uma sistematização do debate teórico em torno das teorias, estilos e princípios de liderança com o objetivo de sistematizar o debate teórico no qual o conceito de liderança é desenvolvido, atualmente, as teorias contemporâneas sobre liderança enquadram-se numa destas três categorias/perspectivas:

- 1) A liderança como processo ou relação;
- 2) A liderança como uma combinação de traços de personalidade ou características;
- 3) A liderança entendida como comportamentos ou capacidades.

Os autores concluem que nas teorias mais dominantes sobre liderança existe a noção generalizada de que a liderança é um processo que envolve a capacidade de influenciar um grupo de pessoas tendo em vista a realização de determinados objetivos.

Começam a surgir cada vez mais visões que definem a liderança como uma amálgama de conhecimentos, aptidões, capacidades e competências, atitudes e comportamentos que são desenvolvidos através de processos relacionais entre líderes e liderados para atingir objetivos comuns (NORTHHOUSE & Lee, 2019).

Mas há, ainda, questões importantes relacionadas com a liderança educacional para as quais é importante procurar respostas. Dianova, Artamoshkina e Nogovitsyn (2019) afirmam que todos esses contributos nos levam a uma questão fundamental: como podemos treinar/preparar um líder que seja capaz de implementar inovações no seu contexto de trabalho e que ponha em prática as competências que vai adquirindo ao longo do seu percurso de aprendizagem?

Na procura de respostas para essas questões Scott-Davin, Carr-Chelman & Hammes (2019) analisaram várias teorias de liderança, escolhendo alguns traços dessas teorias para desenvolver uma nova proposta conceptual. Nesse exercício, tiveram a percepção de que é necessário complementar a liderança com a aprendizagem, no sentido de aumentar a consciência sobre o humanismo daqueles que são liderados, com os quais trabalhamos ou os quais ensinamos. Desenvolveram uma revisão de literatura integrativa e construíram um quadro conceptual a que chamaram *profound leadership*: “*A profound leader is like a Chef, trying different seasonings to find those best suited to desired outcomes*”, (SCOTT-DAVIN, CARR-CHELMAN & HAMMES 2019, p. 4).

Essa proposta de Scott-Davin, Carr-Chelman & Hammes (2019) apresenta-nos um líder que acolhe a diversidade de pensamento, de visões e perspectivas e que apoia o lado humano dos seus liderados. Está sempre a aprender, a crescer, a flexibilizar-se em contínua adaptação. Sendo a realidade escolar uma realidade complexa, imprevisível, alvo de muitas influências internas e externas a diversos níveis, a liderança deverá ser um exercício quer de gestão (entendida enquanto resposta imediata a procedimentos e problemas que exijam uma rápida mobilização de meios para atingir fins) quer de liderança (entendida como uma visão de ação num tempo alargado que exige uma profunda reflexão para se perspectivar uma visão estratégica da organização que mobilize todos os envolvidos). Liderar em contexto é, assim, considerar as dinâmicas específicas da organização, a sua cultura. A complexa realidade organizacional das escolas e as variáveis contextuais são determinantes para uma liderança de sucesso. É nesse sentido que Harris & Jones defendem o conceito de “Culturally Responsive Leadership” para defender uma liderança no contexto como fator de sucesso para que a liderança tenha, efetivamente, um impacto positivo na performance das escolas.

NOTAS CONCLUSIVAS E REFLEXÕES FINAIS

Neste artigo pretendemos, a partir de uma revisão bibliográfica, contribuir para a análise da política educativa como um processo em que intervém uma multiplicidade de atores (internacionais, nacionais e locais) que atuam em níveis e contextos diversos, atribuindo múltiplos significados às políticas. Procuramos analisar a literatura e evidenciar algumas ideias que contribuem para esse entendimento da política.

Com esse objetivo, buscamos evidenciar que uma das formas mais dominantes na construção das agendas políticas a nível mundial desenvolve-se a partir dos grandes projetos estatísticos e dos indicadores da educação que, comparativamente, servem para avaliar e monitorizar o progresso dos sistemas de educação e de formação mundiais.

Salientamos que essas parecem ser as formas de regulação atuais mais influentes e importantes, devido à sua conotação econômica, porque os indicadores são instrumentos importantes para os Estados, pois atraem o investimento externo, daí a necessidade de os países quererem estar bem qualificados nesses *rankings* mundiais.

Concluimos, assim, que há diferentes contextos de ação coletiva no interior da sociedade que influenciam os modos de governação das políticas educativas. Exemplo dessa afirmação é a multiplicidade de atores coletivos envolvidos nos processos de construção e implementação da política educativa, que demonstram uma tendência geral para a criação de modelos de governação/regulação da educação em rede, além de poderem ter finalidades mercantis e um carácter burocrático.

Desenvolvemos esta análise com o objetivo de reunir um conjunto de argumentos teóricos que estimulem a reflexão e permitam incentivar abordagens problematizadoras no que respeita aos posicionamentos teóricos e metodológicos na investigação sobre liderança educacional, no sentido de permitirem questionar alguns pressupostos, conceitos e perspectivas presentes nas políticas educativas e refletir criticamente sobre as suas implicações para as lideranças educacionais. Uma visão complexa em relação à realidade educativa pode ser pertinente para processos de investigação sobre liderança educacional, pois permite uma leitura da realidade política em torno da educação, a partir de um grande número de elementos de natureza diferente que têm forte influência no processo de construção da política.

Com base nesses argumentos, defendemos a ideia de Ozga e Lingard (2007) quando esses afirmam que qualquer análise da política enquanto *policy* e *politics* da educação tem de ter em conta esses novos modos de regulação da

educação e, ao mesmo tempo, reconhecer a multiplicidade de contextos que têm de ser considerados e que podem representar respostas divergentes à agenda global.

Essa evidência demonstra que o processo de implementação política não pode ser linearmente interpretado. É importante aprofundar as várias dimensões de objetos de estudo relacionados com as políticas educativas e lideranças educacionais e os diferentes níveis em que vão ser implementados e reinterpretados, procurando explorar as relações entre os diversos fatores que intervêm na concretização e implementação dessas ações. O carácter evolutivo das políticas e a sua adaptação e interpretação nos diversos níveis e contextos, como as lideranças educacionais, em nosso entender, se assenta em características de sistemas adaptativos complexos, como a autorregulação, a emergência, a autotransformação, a recursividade e a imprevisibilidade.

Articulada com essa proposta de análise, defendemos que a abordagem ao estudo da liderança educacional deverá ser enquadrada numa análise mais abrangente, na qual estão consideradas as etapas do ciclo de produção da política, articulando o contexto de influência, com o contexto de produção do texto político e o contexto da prática.

Ao longo dos tempos foram vários os teóricos e investigadores que procuraram definir estilos diferentes de liderança e, atualmente, não existe um estilo de liderança particular que possa ser considerado como universalmente aceite. Apesar dessas diferentes concepções, é consensual que um bom líder deve inspirar, motivar e direccionar a ação de todos para atingir fins específicos de uma organização.

Na investigação sobre liderança educacional, há uma falta de objetivos críticos e conceptuais sobre desenvolvimento e formação de líderes. Há que desenvolver mais análises sobre as práticas mais situadas sobre o desenvolvimento de liderança – o como e o porquê. Alguns autores levantam a hipótese de que, embora existam nesses estudos mudanças teórico-metodológicas que analisam a escola e a necessidade de a compreender de forma crítica, há, também, continuidades no modo como se pensa e faz pesquisa, que nos impedem de captar e compreender a complexidade da realidade diária da escola (ABDIAN, ANDRADE E PARRO, 2017).

Pelo fato de não existirem orientações sobre como desenvolver estratégias de investigação que consigam compreender a complexidade das dinâmicas que caracterizam as lideranças educacionais, começam a surgir algumas propostas que visam à adoção de métodos relacionados com as teorias da complexidade e dos sistemas adaptativos complexos. Essas novas propostas exigem que os investigadores reexaminem as suas crenças e valores, bem como

as bases conceituais sobre os fenômenos educativos, de modo a considerarem os princípios da complexidade no desenho das suas estratégias de investigação (MARCHAND & HILPERT, 2018).

Analisar a complexidade dos processos políticos em educação e relacioná-los com as interações que caracterizam as lideranças educacionais é um desafio interessante que exige que se pense em novos métodos de recolha e análise de dados. Os métodos tradicionais que procuram identificar traços de personalidade, estilos de liderança ou a percepção dos liderados sobre os líderes dificilmente nos ajudam a compreender a dinâmica de um sistema complexo, como é a escola. Essa é uma oportunidade para pensar e desenvolver novas abordagens metodológicas e novas técnicas analíticas para a investigação sobre liderança educacional (LICHENSTEIN et al., 2006, p. 7). Deixamos em aberto algumas propostas que existem no panorama teórico, que precisam de ser trabalhadas empiricamente. A análise dinâmica em rede, os métodos de não simulação ou a investigação experimental são hipóteses com algum potencial.

Terminamos este artigo com a proposta de Furtado, Sakowski, Tóvolli et al (2005) que defendem as técnicas de modelação para compreender as dinâmicas presentes nas lideranças educacionais, entendidas como sistemas adaptativos complexos. De acordo com essa proposta, através da modelização, é possível identificar os principais elementos e regras do sistema e caracterizar a forma como se inter-relacionam. Inclusivamente, através da modelização dos sistemas de lideranças no contexto educacional, é possível simular possíveis padrões de comportamento e resultados que se podem esperar com certos tipos de intervenção, quer no sentido da sua estimulação, quer no sentido da sua prevenção. Esses exercícios de modelização podem, também, favorecer a identificação de aspetos críticos dentro do sistema, a partir dos quais a inovação e a mudança podem ser geradas.

Em jeito de conclusão, esperamos que as pistas de reflexão apresentadas neste artigo possam estimular a curiosidade para se explorar o potencial das perspectivas da complexidade e gerar novas abordagens investigativas para compreender melhor fenômenos complexos e inter-relacionados, como são as políticas educativas e as lideranças educacionais.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G. Z; ANDRADE, É.; PARRO, A. L. C. Sentidos de política e/de gestão nas pesquisas sobre a escola. **Educ. Pesqui.** São Paulo , v. 43, n. 3, p. 727-742, Sept. 2017.

AFONSO, A. J. Estado, Globalização e Políticas Educacionais: Elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, 22, 35-46, 2003.

ALMEIDA, B. & BRANDÃO, C. Liderança e desafios. O medo e o comportamento exploratório no processo de transição para uma posição de liderança. In **Atas CIAIQ2019 - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais**. Vol. 3, 2019. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/article/view/2304/2348>

ANTUNES, F. Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto “Europa”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 75, 63-93, 2006.

BALL, S. Directrizes Políticas Globais e relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001

BALL, S. **Education policy and social class** (Vol. Routledge). London and New York, 2006.

BARROSO, J. O Estado e a Educação: a Regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

CALDWELL, C., Bischoff, S.J. & Karri, R. The Four Umpires: A Paradigm for Ethical Leadership. **Journal of Business Ethics** 36, 153–163, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1014230002724>

COSTA, J. A., FIGUEIREDO, S., & CASTANHEIRA, P. Liderança educacional em Portugal: meta-análise sobre produção científica. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, 13, 83-105, 2019.

DAVIS, B. W., GOODEN, M. A., & MICHEAUX, D. J. Color-Blind Leadership: A Critical Race Theory Analysis of the ISLLC and ELCC Standards. **Educational Administration Quarterly**, vol.51, nº. 3, 335–371, 2015.

DENECKER, C. School Principals' Work Stress in an Era of New Education Governance. **Swiss Journal of Sociology**. Vol. 45, nº. 3, 447-466, 2019.

DIANOVA, V., ARTAMOSHKINA, L., & NOGOVITSYN, N. The Problem of Leadership in Modern Education. In **Advances in Social Science, Education and Humanities Research**, volume 386. 5th International Conference on Social, Economic, and Academic Leadership (ICSEALV 2019). Atlantis Press, 2019.

DORAY P. & MAROY, C. **Les relations entre économie et éducation**: vers de nouvelles régulations? Paris: L'Harmattan, 2003.

ESTÊVÃO, C. Gestão Educacional e Formação. In **Gestão em Ação**, Vol. 4 Nº. 2, Jul-Dez, 2001.

FULLAN M. Leadership for the 21st Century: Breaking the Bonds of Dependency. **Educational Leadership**, vol. 55 , nº.7, 1-6, 1998.

FURTADO, B. A., KAROWSKY, P. A. M., E TÓPOLLI, M. H. **Modelagem de Sistemas Complexos para as Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 2015.

GURR, D. M., DRYSDALE, L., MULFORD, M. Successful principal leadership: Australian case studies. **Journal of educational administration**, vol. 43, nº. 6, 539-551, 2005.

HALLINGER, P. Leadership for learning: Lessons from 40 years of empirical research. **Journal of Educational Administration**. 49. 125-142, 2011.

HANNAH, S. T.; AVOLIO, B.; LUTHANS, F.; AND HARMS, P. D., Leadership efficacy: Review and future directions. **Management Department Faculty Publications**, 2008.

HARRIS, A. & JONES, M. Leading in context: putting international comparisons into perspective, **School Leadership & Management**, Vol. 37, nº. 5, 431-433, 2017.

LEITHWOOD, K. The move toward transformational leadership. **Educational Leadership**, Vol. 49, n°. 5, 8-12, 1992.

LEITHWOOD, K., JANTZI, D. **A Review of Transformational School Literature, Research 1996-2005**. Montreal: AERA, 1995.

LICHENSTEIN, B. ET AL. Complexity leadership theory: An interactive perspective on leading in complex adaptive systems. **Emergence: Complexity and Organization** Vol.8, n°. 4 2-12, 2006.

MARCHAND, C. & HILPERT, J. Design Considerations for Education Scholars Interested in Complex Systems Research. **Complicity: An International Journal of Complexity and Education**, v15, n1, p31-44, 2018.

MOUFFE, C. Globalização e Cidadania Democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, dez. 2001. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1779/1476>>. Acesso em: 04 mar. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v36i0.1779>.

NEVES, C. **Educação e desenvolvimento humano**. Contributo para uma análise crítica e comparativa das políticas educativas à luz do paradigma da Aprendizagem ao Longo da Vida. Tese de Mestrado. ISCTE, Lisboa, 2005.

NIESCHE, R. **Deconstructing Educational Leadership: Derrida and Lyotard**. London: Rotledge, 2013.

NORTHOUSE, P. G. **Leadership: Theory and Practice**. 6th Edition, Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.

NORTHOUSE, P.G. & LEE, M. **Leadership case studies in education** (2nd ed.) SAGE: Thousand Oaks, CA, 2019.

OZGA, J. & LINGARD B. Introduction: reading education policy and politics. In B. Lingard & J. Ozga (Eds.), **The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics**. London and New York: Routledge, 2007.

RIVEROS, AUGUSTO & WEI, WEI. **Standards and competency frameworks for school administrators: Global, comparative and critical perspectives.** In Education Policy Analysis Archives. Vol. 27, p. 111, 2019, disponível em: <<https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/4988>>. Acedido em 18 março 2020.

RIZVI, F., & LINGARD, B. **Globalizing education policy.** London, UK: Routledge, 2010.

ROSE NGOZI AMANCHUKWU, R. N; STANLEY, G. R.; OLOLUBE, N. P. A Review of Leadership Theories, Principles and Styles and Their Relevance to Educational Management, **Management**, Vol. 5 No. 1, pp. 6-14, 2015.

SCOTT, H., CARR-CHELLMAN, D. J.. & HAMMES, L. “Profound Leadership and Adult Education: An integrative Review of the Literature,” **Adult Education Research Conference.** Disponível em: <https://newprairiepress.org/aerc/2019/papers/23>, 2019.

STEINER-KHAMSI, G. Blaizing a trail for policy theory and practice In G. Steiner-Khamsi (Ed.), **The global politics of educational borrowing and lending** (pp. 201-220). New York: Teachers College Press, 2004.

TEODORO, A. Organizações Internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Eds.), **Transnacionalização da Educação.** Da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

TORRES, C. A. **Democracy, education, and multiculturalism: Dilemmas of citizenship in a global world.** Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1998.

TORRES, L. **Liderança singular na escola plural: as culturas da escola perante o processo de avaliação externa.** Revista Lusófona de Educação, 23, 51-76, 2013.

Claudia Neves

Investigadora do Laboratório de Educação a Distância e eLearning. Universidade Aberta Portugal E-mail: claudia.neves@uab.pt

*Recebido em 04/03/2020
Aprovado em 06/05/2020*

O debate sobre federalismo na ANPAE (2007-2018)

The debate on federalism in ANPAE (2007-2018)

El debate sobre el federalismo en ANPAE (2007-2018)

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-4100-9875>

Universidade Federal Do Espírito Santo

ANDREZA ALVES FERREIRA

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-3149-8134>

Universidade Federal Do Espírito Santo

Resumo: O artigo analisa o debate sobre federalismo nas produções da ANPAE (2007 e 2018). A política educacional é compreendida como um campo que tem suas próprias normas, valores, interesses, instituições. O software Iramuteq é utilizado como ferramenta para processar o corpus textual. A categorização temática identificou os tipos de pesquisa, as metodologias e teorias empregadas nos trabalhos. As análises dos trabalhos confirmam que a ANPAE participou ativamente do debate acadêmico do federalismo educacional, de forma a impulsionar o desenvolvimento de um subcampo.

Palavras-chave: Federalismo educacional; CAPE; Produções acadêmicas; ANPAE.

Abstract: *The article analyzes the debate about federalism in ANPAE productions (2007 and 2018). Educational policy is understood as a field that has its own norms, values, interests, institutions. The Iramuteq software is used as a tool to process the textual corpus. The thematic categorization identified the types of research, methodologies, and theories employed in the works. The analyzes of the works confirm that ANPAE actively participated in the academic debate on educational federalism, in order to boost the development of a subfield.*

Keywords: *Educational Federalism; CAPE; Academic productions; ANPAE.*

Resumen: *El artículo analiza el debate sobre el federalismo en las producciones de ANPAE (2007 y 2018). La política educativa se entiende como un campo que tiene sus propias normas, valores, intereses e instituciones. El software Iramuteq se utiliza como herramienta para procesar el corpus textual. La categorización temática identificó los tipos de investigación, metodologías y teorías empleadas en los trabajos. Los análisis de los trabajos confirman que ANPAE participó activamente en el debate académico sobre el federalismo educativo, con el fin de impulsar el desarrollo de un subcampo.*

Palabras clave: *Federalismo educativo; CAPE; Producciones académicas; ANPAE.*

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o debate sobre federalismo e políticas educacionais a partir das produções da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), entre os anos de 2007 e 2018, considerando as publicações dos Encontros/Simpósios Nacionais e Internacionais e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) como objeto empírico, ou seja, o próprio campo como objeto de estudo. Objetivamos responder como ocorreu o debate sobre o federalismo no Campo Acadêmico da Política Educacional (CAPE), em especial na ANPAE. Argumentamos que a emergência dos estudos sobre o federalismo educacional se deu no contexto dos debates em torno do Plano Nacional de Educação (PNE). A investigação aqui desenvolvida revela que a centralidade nas pesquisas sobre federalismo educacional no Campo da Política Educacional (CAPE) pode levar a entender que temos a criação de um subcampo.

Justifica-se investigar a ANPAE pelo fato de ser uma entidade representativa da produção acadêmica nacional sobre o tema, sendo um agente, cuja atuação tem sido de grande relevância em contextos caracterizados por disputas em torno do direito à educação. Especialmente, destacamos o seu forte protagonismo no processo de elaboração e aprovação do PNE (BRASIL, 2014), contexto em que situamos a emergência do subcampo Federalismo Educacional.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução, que apresenta os objetivos e justifica a escolha pela análise da produção acadêmica da ANPAE, e das considerações finais. Sem pretender uma abordagem que dissocia o referencial teórico-metodológico da análise dos dados, a primeira parte aborda de forma sumária alguns conceitos da teoria social de Bourdieu que embasam esta pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos utilizados para processamento e análise dos dados. A segunda seção discorre sobre o Federalismo Educacional e a ideia de subcampo do CAPE. Na terceira seção, analisamos a produção selecionada para esta investigação por meio de categorias temáticas identificadas a partir do software Iramuteq e por nós classificada e interpretada.

1. ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS

Este artigo parte da perspectiva da ciência como construção social e como uma das diversas manifestações para a elaboração do conhecimento, sendo compreendida como um campo (BOURDIEU, 2004). O campo científico é “o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem, ou difundem [...] a ciência” (BOURDIEU, 2004, p.20). Cabe ressaltar que esse campo é regido por leis próprias e que seus agentes e instituições se

relacionam com outros campos sociais, a partir do que sofre pressões externas. Para Bourdieu (2004), a construção do conhecimento científico acontece por meio de um diálogo contínuo entre fatores externos (fatos históricos, econômicos e sociais), juntamente com as leis internas inerentes ao campo científico.

A partir da noção de campo de Pierre Bourdieu, adotamos a perspectiva de que o CAPE é um espaço estruturado de relações de força, no qual os agentes disputam os capitais específicos que se apresentam no jogo (BOURDIEU, 2004). O CAPE, no Brasil, vem se consolidando como campo acadêmico dotado de autonomia relativa aos demais campos em razão de sua estruturação em torno de leis específicas. Assim como os demais campos, o CAPE tem suas próprias normas, valores, interesses, instituições, órgãos de divulgação, instâncias de consagração, hierarquias de legitimidade e critérios de divisão social.

Compreende-se que essas propriedades de um campo acadêmico ainda estão para serem experienciadas e investigadas na Política Educacional, uma vez que se trata de um campo em expansão e ainda em construção (STREMEL, 2016). Este trabalho busca contribuir com essa construção.

Argumenta-se, a partir desta visão, que a Política Educacional constitui um campo próprio situado no campo mais amplo da educação. Esse campo, contudo, assim como o seu macrocosmo, não possui um único núcleo teórico pertencente à política educacional, mas a vários núcleos teóricos. Ele se constitui, assim, um campo multidisciplinar, cuja complexidade interdisciplinar se manifesta na diversidade de epistemologias empregadas no desenvolvimento da pesquisa em política educacional (TELLO, 2019).

1.1. O FEDERALISMO E O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A multidisciplinaridade é também uma característica do campo das políticas públicas. Esse campo caracteriza-se historicamente como um contexto em que as ciências sociais foram convocadas a contribuir com os estudos acerca dos processos de governo e a considerarem os problemas do Estado com maior rigor (OLIVEIRA, 2011, SOUZA, 2006). Esse contexto favoreceu tanto a emergência de um novo campo – *policy science* - quanto a sua autonomização.

De igual modo, o campo do federalismo não apenas se apresenta como uma relevante agenda de pesquisa nas ciências sociais como também envolve um campo teórico vasto com história intelectual própria (SOUZA, 2008; LOTTA, 2015). No Brasil, de acordo com o estudo realizado por Sudano, Soares e Vergili (2015), a produção acadêmica sobre as políticas públicas vem sendo dominada

por abordagens teóricas advindas do campo do federalismo, principalmente no final dos anos 1990, caracterizado por um período de democratização política e social do País.

Nesta investigação, o princípio que sustenta a nossa concepção de federalismo refere-se à pactuação de sujeitos coletivos que mantêm suas particularidades (sociais, étnicas, religiosas), com vistas à articulação de um coletivo mais amplo, o Estado Federal. Amparados por esse princípio, compreendemos que o federalismo, como uma forma de organização do Estado, implica a divisão territorial do poder, a articulação do poder central com os poderes regional e local, configurando-se como “um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos (AFFONSO; BARROS; SILVA, 1995, p. 57)”. No Brasil, considerando o federalismo de base cooperativa adotado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), essa articulação é concebida como imprescindível. Esse modelo ampara-se na cooperação entre os entes federados na provisão das políticas sociais para a garantia dos direitos sociais.

Não obstante as diferentes perspectivas teóricas que vêm sendo adotadas nos estudos sobre o federalismo brasileiro, há um crescente movimento de adesão entre os pesquisadores ao pressuposto de que o federalismo se constitui uma variável fulcral para análise das políticas públicas, pois interfere tanto no funcionamento quanto em seus resultados. Esse pressuposto, conforme será abordado neste trabalho, foi também incorporado pelos pesquisadores do CAPE.

Nesse sentido, argumentamos que as teorias do federalismo vêm sendo também incorporadas ao *habitus* do CAPE, a partir de uma composição com as abordagens sobre o Estado, até então predominantes no campo (SOARES, 2019). Essa incorporação ocorreu, sobretudo, motivada por um contexto de produção teórica, cujos enfoques conferiram um papel cada vez mais autônomo e central para as instituições políticas como fontes explicativas (AVRITZER; MILANI; BRAGA, 2016). Esses estudos pressupõem que “as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações (ALMEIDA, 2001, p. 13)”. Em relação ao campo científico, Bourdieu ressalta que, assim como os outros campos, o *habitus* é “o lugar de lógicas práticas, mas com a diferença de o *habitus* científico ser uma *teoria realizada, incorporada* (BOURDIEU, 1996, p.61; grifos nossos)”.

Assim, a disseminação do pressuposto de que o federalismo é uma instituição e, portanto, uma fonte explicativa dos fenômenos políticos, justifica, em grande medida, a sua relevância para o campo das políticas públicas. Dessa

forma, como capital científico, produz *efeitos simbólicos*, visto que obtém um “reconhecimento explícito ou prático, o de *habitus* estruturado segundo as mesmas estruturas do espaço em que foi engendrado” (BOURDIEU, 2001, p. 296).

Tendo em vista a força e a predominância da produção sobre o federalismo educacional na ANPAE, podemos afirmar que esse tema constituiu um *habitus* na entidade, pois a ANPAE é um agente do CAPE que exerce controle sobre o capital científico, a produção e divulgação do conhecimento em política educacional, bem como “[...] dos objetos dignos de interesse, interessantes, importantes, capazes, portanto, de merecer investimento (BOURDIEU, 2004, p. 30)”.

1.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Não delimitamos um *corpus* de análise a priori, pois, um dos nossos objetivos era o de identificar em que momento o federalismo passa a ser um objeto de interesse da ANPAE. Para tanto, foram pesquisadas todas as edições e artigos publicados anteriores à versão digital da RBPAE, referentes ao período de 1983 a 2005, digitalizadas e disponíveis em sua página na internet. A partir de 2006, com a versão digital da RBPAE¹, a pesquisa foi realizada por meio de busca no *site* da mesma, com os descritores: “Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração”. As publicações em anais dos Simpósios Nacionais e Congressos Internacionais foram disponibilizadas na página da ANPAE a partir do ano de 2007, o que nos possibilitou examiná-las em sua versão digital bem como utilizar os referidos descritores na pesquisa².

1.2.1. PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS TEXTOS

Os dados foram processados pelo software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que tem por finalidade descobrir a informação essencial contida em um texto, através de

1 A Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE) foi criada em 1983 e, a partir de 1997, amplia seu foco e escopo passando a denominar-se RBPAE.

2 Em virtude de limitações editoriais, não foi possível incluir na listagem de referências deste artigo a indicação bibliográfica dos 82 trabalhos analisados; essa, contudo, pode ser consultada no banco de dados da pesquisa das autoras, disponível no Núcleo de Estudos de Políticas Educacionais (NEPE).

análise estatística textual. Neste artigo, utilizaremos a Análise de Similitude³ e a Classificação via método Reinert⁴. Este software dispõe de ferramentas para análise de conteúdo dos termos ou formas mais recorrentes dentro do corpus textual⁵, o que possibilita a análise qualitativa a partir dos dados gerados.

Quadro 1 - Síntese da coleta e análise dos dados

LOCAL DA PUBLICAÇÃO	PERÍODO	FERRAMENTAS DE BUSCA	FERRAMENTA DE ANÁLISE
RBAE RBPAE	1983 a 2005	Download dos arquivos digitalizados disponíveis na página da Revista	Leitura e análise manual de conteúdo dos textos digitalizados
	2006 a 2018	Busca no portal da Revista por meio de descritores	Software IRAMUTEQ
Anais dos Eventos: Congressos, Simpósios e Colóquios	2007 a 2018	Busca na página da ANPAE por meio de descritores, em CD- Rom e/ou coletâneas	Software IRAMUTEQ

Fonte: Elaboração das autoras, 2019.

A análise de conteúdo dos textos foi baseada em Bardin (2011) e desenvolvida por meio da classificação desses trabalhos em quatro categorias temáticas indicadas na seção 3.

2. A EMERGÊNCIA DO FEDERALISMO NO CAPE

Com base no pressuposto de que a Política Educacional brasileira se constitui um campo acadêmico específico, utilizamos o termo subcampo⁶ para nos referir ao Federalismo Educacional como um subcampo do CAPE. A emergência desse subcampo ocorre no contexto de implantação e debate dos planos nacional e subnacionais de educação. O destaque dado a esse tema tem relação com a atuação dos governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (2003-2016),

3 O grafo representa a ligação entre palavras do corpus textual, sendo possível inferir a estrutura de construção do texto e os temas de relativa importância, a partir da concorrência entre as palavras.

4 Nessa análise, os segmentos de texto são classificados de acordo com seu respectivo vocabulário e o conjunto de termos é particionado de acordo com a frequência das raízes das palavras. A lógica de correlação utiliza as segmentações do corpus textual, juntamente com a lista de formas reduzidas e o dicionário embutido para apresentar um esquema hierárquico de classes. (OLIVEIRA, 2015).

5 O corpus geral foi constituído por 82 textos, separados em 331 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 248 STs (74,92%). Emergiram 11.746 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), categorizado em quatro classes: classe 1, com ST (31,9%), classe 2, com ST (23,8%), classe 3, com ST (29,8%), classe 4, com ST (14,5%).

6 Embora Bourdieu (2004) admita a existência de subcampos, raramente utiliza o termo, preferindo a expressão “campo” para se referir, a rigor, àquilo que seriam os subcampos do campo cultural, como por exemplo, os (sub) campos da moda, o literário, o científico, o religioso etc.

em que o planejamento foi retomado como estratégia para o desenvolvimento do país, incluindo aí não somente a educação como também as demais políticas sociais.

É importante, contudo, assinalar que este período também foi marcado por muitas ambiguidades, visto que se procurou conciliar os interesses do capital financeiro aos da classe trabalhadora e das camadas sociais mais pobres da população brasileira. Porém, ao contrário dos governos anteriores que reputaram à liberalização, à privatização e à desregulamentação dos mercados o papel de condução e de dinamismo da economia, cujo resultado foi, dentre outros, o baixo crescimento econômico. Os governos do PT atuaram no sentido de reafirmar a soberania nacional (POCHMANN, 2017).

2.1. O FEDERALISMO NO PERÍODO DE 1983 A 2005: UM DESCONHECIDO?

A análise de conteúdo e de indexação dos textos publicados pela ANPAE entre 1983 a 2005 não permite afirmar relevância e/ou aprofundamento conceitual e teórico sobre o tema do federalismo educacional. Nesse período, foi possível identificar os temas mais recorrentes, agrupados da seguinte forma: 1) centralização/descentralização - democratização, a autonomia/poder local e municipalização; 2) financiamento - políticas de fundo, competências das esferas administrativas no provimento do direito à educação; 3) relação entre municípios, estados e União, entre sistemas de ensino; 4) sistemas – estaduais, municipais, a criação/constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE); 5) Planejamento e gestão – gestão democrática, qualidade da oferta educacional, reformas; 6) questões estruturais - desigualdades entre regiões, estados e municípios. Houve algumas poucas aparições dos termos federalismo e federação no interior dos textos. O primeiro foi referido como um sistema descentralizado de governo (SANDER, 1988); o segundo como uma forma de organização do Estado (BOAVENTURA, 1993).

Portanto, observamos uma tímida referência direta ao federalismo, mas isso não significa que as questões emergentes na última década (sobretudo a partir de 2010), pelas lentes do federalismo, não constavam das investigações e preocupações dos autores naquele período. Isto porque, em grande medida, como afirmam alguns pesquisadores, existe uma articulação entre a agenda de pesquisas do CAPE e a própria agenda da política educacional (SOUZA, 2014; KRAWCZYK, 2012). Prova disso é que as questões apontadas nas publicações

desse período (1983-2005) serão articuladas ao debate sobre o federalismo no CAPE a partir de meados da primeira década dos anos 2000, fortemente influenciadas pelo contexto social, político e econômico mais amplo.

2.2. O CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

Nas últimas três décadas, foram introduzidas mudanças que afetaram a gestão dos sistemas educativos no Brasil em suas variadas dimensões, em especial, no financiamento, avaliação e planejamento. Essas alterações ocorreram a partir da CF/88, por meio de suas Emendas Constitucionais (EC), com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB – 9.394/96) (BRASIL, 1996)⁷ e pelas demais leis e decretos. Essas modificações terão rebatimentos no contexto de formulação do novo PNE (BRASIL, 2014), de modo a tensionar o debate do federalismo educacional, dando-lhe centralidade na agenda política e acadêmica.

Importante observar que o primeiro PNE (2001-2011) inscreveu o federalismo “autêntico” em matéria educativa, a partir da perspectiva da divisão de responsabilidades sob a premissa do “aprimoramento do regime de colaboração”, com efeito de soma zero. No que concerne ao financiamento, foi editada a EC nº 14/1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) como uma tentativa de enfrentar o problema da desigualdade de alocação de recursos entre os entes federados. Esse fundo foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a aprovação da EC 53/2006, que ampliou o financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica.

Com relação ao planejamento, a partir da EC nº 59/2009, ocorreu a modificação do artigo 214, determinando que a lei devesse estabelecer o PNE com o objetivo de articular o SNE, em Regime de Colaboração. Essa emenda introduziu ainda, o § 4º no artigo 211, prescrevendo que, na organização de seus sistemas de ensino, os entes federados definissem “formas de colaboração”, de modo a garantir a universalização do ensino obrigatório.

Ainda na dimensão do planejamento, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo Decreto n. 6.094/2007. De acordo com o disposto nesse Decreto, o PDE buscou introduzir mecanismos de planejamento

7 Não serão aqui expostos os conteúdos específicos contidos nos textos da CF/88 e da LDB/9394/96 que repercutem diretamente na questão federativa, em razão da limitação do espaço, mas também por considerar que eles serão contemplados nas discussões dos trabalhos analisados.

entre os entes federados, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como definiu um índice de aferição da qualidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O PAR, de acordo com Ferreira (2014), pretendeu ser um mecanismo de estabelecimento do Regime de Colaboração entre os entes federativos com o objetivo de viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira.

Em 2012, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de articular os sistemas de ensino e viabilizar a instituição do SNE em Regime de Colaboração, foi também criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

O fortalecimento do debate em torno da necessária instituição e consolidação de um SNE se deu com a realização de três Conferências Nacionais de Educação (2008, 2010 e 2014), seguidas das estaduais e municipais (2009 e 2013), por meio de uma ampla mobilização social face às discussões sobre a educação no contexto do federalismo brasileiro.

Como expressão das questões colocadas como prioritárias para a agenda educacional do período, em 2008, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) incorporou em seu objetivo contribuir para a organização de “um Sistema Nacional Articulado de Educação, como consequência de um Regime de Colaboração” (BRASIL, 2008). Assim, a constituição do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração são colocados como as principais bandeiras da política educacional, temas que serão retomados nas CONAE de 2010 e 2014.

No campo acadêmico, destacam-se alguns eventos promovidos pelas principais associações científicas da educação no ano de 2013: O CEDES promoveu o IV Seminário da Educação Brasileira com o tema “O PNE em foco: políticas de responsabilização e Sistema Nacional de Educação”. A ANPEd, em sua 36ª Reunião Nacional, adotou o tema: “Sistema Nacional de Educação e Participação Popular: desafios para as políticas educacionais”.

Do exposto, observa-se que os temas e subtemas das CONAE foram articulados aos principais conceitos vinculados ao campo teórico do federalismo, quais sejam: *a cooperação, colaboração, coordenação e articulação federativa, o pacto federativo e as relações intergovernamentais, além da autonomia, pressuposto desse sistema.*

Apesar de as primeiras publicações sobre o federalismo ocorrerem inclusive nestes eventos ainda em meados dos anos 2000⁸, a maior parte dos trabalhos publicados especialmente nesses eventos ocorreu a partir do ano de 2013. Destaca-se ainda, a presença da temática em artigos tanto de periódicos

8 O primeiro trabalho será apresentado no ano de 2003, na 26a reunião anual da ANPEd, pela professora Gilda Cardoso de Araújo, intitulado: Federalismo e direito à educação no Brasil - entre a autonomia e a igualdade de oportunidades.

ligados a estas Associações (RBPAE, RBE e Educação & Sociedade) como também em outros⁹, inclusive com números dedicados exclusivamente a ela.

A análise da produção da ANPAE¹⁰ indica que, nas investigações realizadas no período, os objetos de pesquisa que conformam o CAPE¹¹ serão abordados a partir dos conceitos envolvidos nas teorias do federalismo, aos quais se destacam: os sistemas de ensino, os diversos programas, os planos, as modalidades da educação básica, o financiamento, a avaliação, o trabalho docente, a formação e carreira docente, a qualidade, a descentralização, a autonomia, a participação, a gestão democrática, o direito à educação, os conselhos e fóruns de participação social e política. Essa abrangência assinala a grande capilaridade que o federalismo vai alcançar no CAPE, bem como indica a constituição de um novo subcampo de estudos – “o Federalismo Educacional”.

3. O DEBATE SOBRE FEDERALISMO EDUCACIONAL NA ANPAE

Conforme exposto no item anterior, a agenda da política para a educação nos anos 2000 foi fortemente mobilizada pelo debate do novo PNE. A atuação da ANPAE refletiu essa agenda por meio de diversas frentes, tais como: a realização de eventos; a participação de seus associados em audiências, conferências, grupos de trabalho, palestras, mesas redondas, ocorridas em outras instituições ligadas aos governos e à sociedade civil; e de suas publicações em coletâneas, anais dos eventos, artigos de sua revista, dentre outras manifestações escritas e exibidas em sua página na internet.

Na pesquisa, identificamos que os primeiros trabalhos relacionados ao tema do federalismo ocorreram ainda no ano de 2007 por meio das discussões sobre o Regime de Colaboração tanto na modalidade comunicação oral, como painel, por ocasião do XXIV Simpósio na cidade de Porto Alegre¹² e, ainda, em 2008 na RBPAE. Todavia, somente em 2009, o federalismo será explicitado nos títulos de dois trabalhos publicados na modalidade comunicação oral, no

9 A Revista Retratos da Escola publicou um número em 2012 (10, vl. 06) dedicado ao tema: *Federalismo e Educação*; a Revista Educação & Sociedade, em 2013 publicou dois números contendo artigos voltados à temática: o n. 124 V. 34 (Jul/Set 2013) – *Desafios à Educação Brasileira: Pne, Responsabilização, Colaboração e Sistema Nacional de Educação* e o N. 125 V.34 (Set/Dez 2013) – *Sociedade, Estado e Educação ou da Construção do Sistema Nacional da Educação*.

10 Identificamos que outras entidades e associações, como o CEDES e a ANPEd e CNTE também realizaram eventos sobre tema, publicando em seus anais e periódicos.

11 Estes objetos são identificados na pesquisa realizada por Silva e Jacomini (2016) e também reiterados na tese de Soares (2019) como sendo os principais temas abordados pelo CAPE.

12 Painel 06 – “Regime de colaboração, autonomia e gestão local da educação”.

XXV Simpósio. Esse Simpósio contou com a Mesa Redonda “*Sistema Nacional de Educação: políticas de Estado*” e Regime de Colaboração”. O que também ocorreu em 2013, no XXVII Simpósio da ANPAE “*Políticas, planos e gestão da educação: democratização e qualidade social*” com a mesa redonda “*Federalismo e gestão da educação*”.

Em 2015, a ANPAE criou o Eixo 04 – “*Planejamento da Educação, cooperação federativa e Regime de Colaboração entre sistemas na educação*”. Esse eixo, além de explicitar o termo “federalismo”, contempla os subtemas e/ou objetos relacionados diretamente com o federalismo presentes nas produções do campo naquele período. Além do eixo, algumas mesas redondas foram realizadas nesse mesmo ano: Mesa Redonda 20 - Tema – *O Regime de Colaboração, o federalismo brasileiro e o Sistema Nacional de Educação*; Mesa Redonda 25 – *Cooperação Federativa e Regime de Colaboração entre Sistemas na Educação*.

Em 2016, a ANPAE publicou Coletâneas e Cadernos Temáticos com o objetivo de congregiar resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações federativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, Regime de Colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação (ANPAE, 2016).

3.1. PRODUÇÕES DA ANPAE (2007-2018)

Conforme arrolados no quadro a seguir, foram localizados 69 trabalhos dentro da modalidade anais dos eventos (Congressos e Simpósios) e 13 artigos na RBPAE.

Quadro 2 - Síntese da Pesquisa.

Veículo	Período	Edições	Trabalhos localizados
RBPAE	2006-2018	2008 – v.24, n.3	1
		2009 – v.25, n.1	1
		2010 – v.26, n.1 e 3	2
		2012 – v.28, n.2	1
		2014 – v.30, n.2	1
		2015 – v.31, n.2	1
		2016 – v.32, n.1	1
		2017 – v.33, n.1, 2	3
		2018 – V.34, N.3	1
SUBTOTAL			13

Quadro 2 - Síntese da Pesquisa.

Veículo	Período	Edições	Trabalhos localizados
Eventos	2007-2018	2007 - XXIII Simpósio, V Congresso Luso-Brasileiro e o Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração	3
		2009 – XXIV Simpósio, III Congresso Interamericano de Política e Administração	3
		2010 - I Congresso Ibero Brasileiro, VI Congresso Luso brasileiro	1
		2011 – XXV Simpósio, 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação	7
		2012 - III Congresso Ibero Americano	5
		2013 - XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	7
		2014 - IV Congresso Ibero-Americano / VII Congresso Luso Brasileiro	8
		2015 – XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	13
		2016 - V Congresso Ibero americano; VIII Congresso Luso brasileiro	8
		2017 – XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação	8
		2018 - VI Congresso Ibero-Americano IX Congresso Luso-Brasileiro	6
SUBTOTAL			69
TOTAL			82

Fonte: Elaboração das autoras, 2019.

A maioria dos trabalhos sobre o tema ocorre a partir do ano de 2010, como pode ser observado no quadro 2. No ano de 2015, foram publicados 14 trabalhos, o que pode ser explicado pela criação de um eixo específico (Eixo 04 – *Planejamento da Educação, cooperação federativa e Regime de Colaboração entre sistemas na educação*). Mas também pelo aumento da produção de teses e dissertações sobre o tema. Os resultados (totais ou parciais) dessas pesquisas (concluídas ou em construção) são, em geral, apresentados nestes eventos e/ou publicados em artigos¹³.

Dos 69 trabalhos apresentados na modalidade eventos, 3 foram apresentados ainda no ano de 2007, tomando o Regime de Colaboração como objeto. Essa categoria será incorporada à maioria dos trabalhos analisados, indicando sua centralidade neste subcampo, seja como objeto central, seja como um conceito importante das pesquisas.

¹³ Em nosso levantamento bibliográfico constatamos que os autores circularam nesses diferentes espaços apresentando o resultado de suas pesquisas, geralmente produzidas a partir de teses e dissertações, salvo raras exceções. Essa constatação reitera a representatividade da ANPAE na produção sobre o tema.

Notam-se ainda, outras cinco palavras que mais se destacam: estado, município, federalismo, brasileiro e político. No centro da árvore está o Regime de Colaboração, com várias ramificações, além de estar circundado por algumas categorias, como: autonomia, centralização/descentralização, gestão democrática, sendo as principais: município e estado. Na ramificação “município”, observam-se as pesquisas sobre o PAR, referidas nas dimensões da gestão, implementação e do planejamento. Nessa ramificação, encontra-se a categoria relações intergovernamentais (RIG) sobreposta à da implementação.

A partir dessa caracterização, que considerou a correlação entre os objetos empíricos das pesquisas e os conceitos teóricos do federalismo, e com o auxílio do método de Reinert por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), a análise foi desenvolvida a partir de quatro categorias¹⁴. 1) Pesquisa, políticas e programas; 2) Financiamento e PNE; 3) A constituição do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração; 4) Federalismo, Direito à Educação e Descentralização. A primeira categoria foi subdividida em outra subcategoria - A implementação do PAR na efetivação do Regime de Colaboração - pelo fato de ter o maior índice de trabalhos.

14 O software processa o texto de modo que são identificadas classes de vocabulário, sendo assim, é possível inferir quais ideias o corpus textual deseja transmitir. A partir dessas classes, é feita a categorização temática para a análise de conteúdo dos textos. Portanto, a seleção das categorias se dá com base na recorrência maior apresentada no software.

1) Pesquisa, políticas e programas

Análise de Similitude – Pesquisas, políticas e programas



Fig 2. Grafo análise de similitude – categoria Pesquisa, políticas e programas

Essa categoria temática representa 31,9% dos trabalhos, se comunicando com as demais por se tratar das metodologias empregadas nas pesquisas, bem como dos resultados informados nas publicações analisadas. Os estudos são desenvolvidos no âmbito dos programas de mestrado e/ou doutorado ou estão ligados à projetos de pesquisas mais abrangentes de grupos vinculados à pós-graduação. Há uma prevalência de estudos de natureza qualitativa, por meio de estudos de casos, análise bibliográfica e documental e também de entrevistas, sendo, portanto, pesquisas de natureza empírica. Além de representar o conjunto total dos textos examinados, essa categoria concentra um tipo e uma temática específica de pesquisa, visto que foi mais recorrente nas publicações, tornando possível a geração de outras subcategorias. A seguir, será examinada a subcategoria com maior presença.

1.1) A implementação do PAR na efetivação do Regime de Colaboração

Os estudos sobre o PAR aparecem em 22 dos 82 trabalhos analisados, com destaque para estudos sobre sua implementação, em geral, via estudos de casos de municípios e estados, de modo a verificar a concretização do Regime de Colaboração. São também analisadas as Relações Intergovernamentais (RIG) entre os entes federativos, especialmente a relação com a União, com questionamentos sobre o PAR como instrumento de coordenação/colaboração federativa. A maioria dos estudos conclui pela existência de centralização do planejamento no governo federal.

Próximas a esta subcategoria, se encontram as pesquisas que abordam programas específicos, principalmente relacionados à formação docente, com destaque para o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e os Fóruns Permanentes de Formação Continuada.

2) Financiamento e PNE

Na categoria financiamento e PNE, destacam-se os estudos sobre as políticas de fundos instituídas com vistas à equalização das disparidades entre os entes federativos no provimento da educação. Por isso, o debate vai transcorrer a partir do FUNDEF, do FUNDEB e de suas potencialidades. No contexto de aprovação do novo PNE, as disputas foram em torno da aprovação de metas e estratégias com maiores aportes de recursos para a educação, incluindo os recursos do pré-sal, bem como o estabelecimento do Custo Aluno Inicial (CAQi) que, de forma progressiva, chegaria ao Custo aluno Qualidade (CAQ). Essas indicações estão ainda para serem regulamentadas por meio de leis específicas, visto que não foram totalmente contempladas pela Lei 13.005/2014.

Além da dimensão mais focada na questão da distribuição dos recursos financeiros, outros estudos trataram dos espaços de negociação e participação política em vista da necessária construção e/ou fortalecimento de arenas de pactuação federativa, especialmente visando a fortalecer tanto a capacidade dos entes subnacionais no processo de negociação, quanto de ampliação do controle social dos gastos públicos. Essa categoria temática foi abordada por 14,5% dos trabalhos.

Análise de similitude – Financiamento e PNE

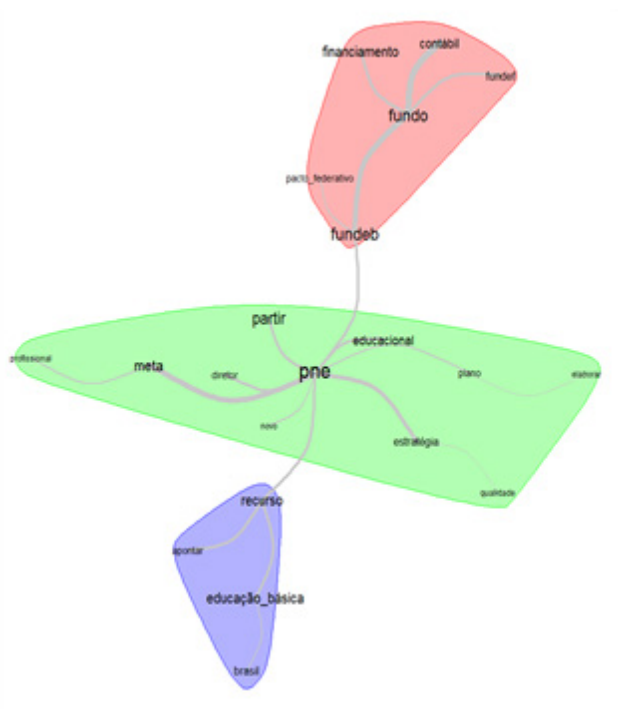


Fig. 3. Grafo Similitude, 2019.

3) A constituição do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração

Esta categoria representa 29,8% das produções. A constituição de um SNE foi o tema central das Conferências que debateram o novo PNE. No que tange à questão federativa, os estudos destacam a necessidade de uma articulação nacional, com importante papel coordenador e financiador da União. Historicamente, a educação brasileira foi se estruturando a partir de um conjunto desarticulado de redes de ensino. A LDB 9.394/96 não rompeu com essa estrutura e, ainda, ressaltou a autonomia dos sistemas educativos, sem a garantia da existência de um SNE, o que só veio a ser incluído na EC nº 59/2009.

A concepção de sistema mais recorrente nos estudos advém das contribuições de Saviani (2010), para quem o sistema é “o produto intencional e concreto de uma práxis intencional coletiva” (SAVIANI, 2010, p. 6). Entende-se que esta contribuição foi muito significativa, considerando que neste contexto, o conceito de sistema foi também compreendido a partir de outras perspectivas,

principalmente influenciadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública (NGP)¹⁵, onde o conceito de sistema é reduzido à ideia de estrutura. Nessa visão, os sistemas são tomados como arranjos institucionais que podem ser pensados dentro de uma racionalidade estritamente instrumental, portanto, voltada para a eficiência de seu funcionamento. As disputas no plano conceitual foram acompanhadas pelas querelas políticas em torno dos já propalados conflitos entre o público e o privado na conformação do sistema educacional brasileiro naquele período.

Análise de Similitude - A constituição do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração

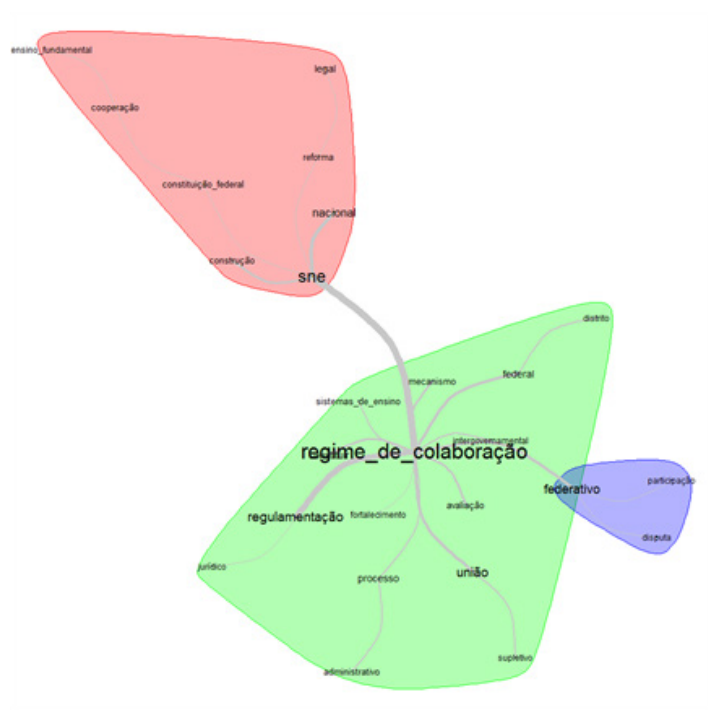


Fig. 4. Grafo Similitude, 2019.

4) Federalismo, Direito à Educação e Descentralização

Os trabalhos desta categoria temática representam 23,8% do total de trabalhos analisados. São, em geral, trabalhos de natureza teórica que apresentam maior nível de aprofundamento conceitual e de aproximação com o campo

¹⁵ As reformas educacionais implantadas no Brasil desde a década de 1990 foram inspiradas na Nova Gestão Pública (NGP) sob a ótica neoliberal. O objetivo é introduzir mecanismos de mercado e de concorrência além dos instrumentos de gestão pautados em indicadores de performance.

teórico do federalismo. Por isso, o termo federalismo aparece explicitado nos títulos e palavras-chave desses trabalhos.

Um aspecto que merece destaque nessa categoria e que pode ser visualizado na representação a seguir, diz respeito aos *clusters* “direito” e “federalismo”. Historicamente, pode-se considerar que o direito à educação se constituiu em um subcampo do CAPE, principalmente caracterizado pelo enfoque jurídico-institucional. O grafo 5 mostra uma tendência de constituição de um novo subcampo – o federalismo educacional, cuja configuração se dará por meio da composição desse enfoque, mas também pela adesão de enfoques mais próximos do neoinstitucionalismo, muito em razão da influência de autores da ciência política. Essa influência foi constatada na análise das referências bibliográficas dominantes nos trabalhos. Todavia, também identificamos que os autores não explicitaram tal escolha. Nesse sentido, é possível afirmar ainda que, a tendência de estudos pluralistas (seja de teorização combinada ou adicionada), informada por Mainardes (2018), tende a se confirmar em nosso estudo.

Análise Similitude. Federalismo, direito à educação e descentralização



Fig 5. Grafo Similitude, 2019.

Essa aproximação com o campo teórico do federalismo foi motivada também pelos novos desenhos e dispositivos constitucionais prescritos na CF/88. A inscrição da educação como direito social pela Constituição Federal é historicamente colocada à prova, visto que a Federação brasileira é cindida por profundas desigualdades regionais, econômicas, sociais e educacionais. No que tange ao provimento do direito à educação, a União vem relegando essa tarefa aos entes subnacionais, abstendo-se de sua responsabilidade, especialmente em relação à educação básica. No final dos anos de 1990, esse processo se aprofundou com a descentralização do ensino fundamental, via municipalização.

Assim, os estudos que vinham se concentrando na dimensão da gestão democrática pela via da descentralização e municipalização foram, em grande medida, redimensionados em razão da incursão de novos aportes teóricos, assim como pela implementação de “novas” políticas educacionais na últimas duas décadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo, para além de ser um fenômeno social e político característico da organização de alguns países, se configura em um campo teórico estratégico dos estudos sobre o processo de legitimação da ação do Estado e dos governos, com implicações no campo das políticas públicas e, em especial, das políticas educacionais. As análises dos trabalhos publicados nos anais dos eventos e artigos da RBPAE confirmam que a ANPAE participou ativamente do debate acadêmico do federalismo educacional, de forma a impulsionar o desenvolvimento de um subcampo.

Desde 2007, o total de 82 publicações da ANPAE pesquisadas utilizam os conceitos concernentes ao campo teórico do federalismo nas análises das políticas educacionais em seus mais variados objetos. Esta interrelação ocorreu nos mais diferentes graus de aprofundamento no que tange à apropriação teórica do federalismo. Os estudos empíricos são os mais recorrentes, principalmente aqueles voltados à análise da implementação de planos e programas (31,9%). Se somados aos trabalhos sobre o financiamento (14,5%), também caracterizados, em sua maioria, por estudos empíricos, representam quase 50% do total. Isso não significa afirmar que os demais estudos foram somente de natureza teórica.

Ressalta-se que, apesar de a maioria dos estudos analisados adotarem as relações intergovernamentais (RIG) como uma categoria relevante em suas análises, observa-se pouco aprofundamento sobre esse conceito. É importante ressaltar que o conceito de RIG vem sendo forjado no contexto da NGP como

área de pesquisa acadêmica, sob o pressuposto de que os governos relacionam-se entre si, envolvendo múltiplas estruturas decisórias e arranjos multiorganizacionais, com destaque para os estudos organizacionais.

Grande parte das publicações da ANPAE assinalam para a defesa da regulamentação do Regime de Colaboração por meio de lei específica (como regulamentação do artigo 23 da CF/88). Além disso, há uma dominância no pressuposto de que a alteração da legislação, ao introduzir a expressão “formas de colaboração”, abriu precedente para que mecanismos outros não formais e pouco sistemáticos fossem identificados como Regime de Colaboração, contribuindo para uma não clareza conceitual deste instituto jurídico. Para a maioria das publicações, essa forma de compreender o Regime de Colaboração vem ainda possibilitando o estabelecimento de parcerias entre fundações privadas e segmentos empresariais com o poder público, como forma de apropriação dos recursos públicos. Portanto, esses trabalhos advogam pela necessária distinção conceitual entre os termos.

Por outro lado, alguns trabalhos consideraram que o Regime de Colaboração vem se materializando por meio de políticas como o FUNDEB, o PDE e o PAR, apesar de avaliarem que seus efeitos foram muito discretos e que ainda se traduzem de forma muito verticalizada e centralizada.

Podemos afirmar que a ANPAE constituiu um *habitus* no CAPE de estudos do federalismo educacional, de forma a adquirir um capital científico. Ou seja, a ANPAE construiu uma posição de domínio do conhecimento sobre o federalismo educacional com reconhecimento acadêmico e político que faz crer, com base na centralidade do tema, que contribuiu para a criação de um subcampo.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R; SILVA, P. A federação em perspectiva. São Paulo: Fundap, 1995. p. 54-60. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1995.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 51, p. 13-34, 2001.

AVRITZER, I; MILANI, C.R.S.; BRAGA, M. S., (ORGs). A Ciência Política no Brasil (1960-2015). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições, 2011.

BOAVENTURA, E. M. Os Sistemas Municipais de Educação. RBE, V. 9, N. 2, 1993, p 49-68.

BOURDIEU, P. Meditações pascalianas I. Pierre Bourdieu; tradução Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. Os usos sociais da ciência - Por uma sociologia clínica do campo científico . São Paulo: Unesp, 2004.

BRASIL, Lei 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, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 08 abr. 2010.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. Cadernos de Pesquisa, v. 44, n. 153, p. 602-623, 2014.

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

LOTTA, G. Federalismo e políticas públicas: abrangências e convergências temáticas desse campo de estudos no Brasil. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, n.3, jul.-set, p.1092-1096. 2015.

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. RBE, p. 1-20, v. 23, 2018.

OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço (Edvcere, 9), 2011. p. 71-89.

OLIVEIRA, L.F.R. de. Tutorial (básico) de utilização do Iramuteq. [Goiânia]: Universidade

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 139, 2017, p. 309-330.

SANDER, B. Centralização e descentralização na Administração da Educação na América Latina. *RBAE*, v. 6, n. 1, 1988, p. 53-54.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *RBE*, v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

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

SOARES, S.T. Política educacional na pós-graduação em Educação: uma análise a partir da trajetória coletiva dos pesquisadores. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2019.

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

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STREMEL, S. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil. Ponta Grossa. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa. 2016.315f.

SUDANO, A. C. P; SOARES, A. G., VERGILLI, G. E. O Debate sobre a Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. In: XXXIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Anpocs. 2015.

TELLO, C. 2019. Notas Históricas y Epistemológicas sobre el Campo de la Política Educativa en Latinoamérica. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019.

Eliza Bartolozzi Ferreira

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professora Associada do Departamento de Educação, Política e Sociedade do
Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: eliza.
bartolozzi@gmail.com

Andreza Alves Ferreira

Doutoranda em Educação no Programa de Pós Graduação da Universidade
Federal do Espírito Santo. E-mail: alvesferreiraandreza@gmail.com

Recebido em 06/01/2020
Aprovado em 15/06/2020

Gestão escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras

School management: a look at the initial training of brazilian public schools' principals

Gestión escolar: una mirada a la formación inicial de directores de escuelas públicas brasileñas

ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-0367-6669>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

CYNTHIA PAES DE CARVALHO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-6139-5806>

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

MURILLO MARSCHNER ALVES DE BRITO

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-4969-554X>

Universidade de São Paulo

Resumo: A literatura educacional documenta recorrentemente a importância do trabalho do diretor escolar para os resultados educacionais. Contudo, os diretores são preparados em sua formação inicial para tais funções? Este artigo apresenta uma análise das matrizes curriculares de uma amostra de cursos de licenciatura, com foco na oferta de formação em gestão escolar. Discutimos a hipótese de que os cursos que oferecem a formação inicial da maioria desses profissionais não parecem prepará-los para os desafios que a função de diretor apresenta nas escolas públicas brasileiras.

Palavras-chave: Gestão Escolar; Diretores, Licenciatura.

Abstract: Educational literature recurrently documents the importance of the school principal's work for educational outcomes. However, are principals prepared, in their initial training, for such duties? This article presents a reflection about the curriculum of a sample from undergraduate courses, focusing on the available training in school management. We discuss the hypothesis that the undergraduate courses which offer the initial training for those professionals seem unable to prepare them for the challenges that the role of school principal presents at Brazilian public schools.

Keywords: School Leadership; Principals; Initial training.

Resumen: *La literatura documenta frecuentemente la importancia del trabajo del director escolar para los resultados educativos. Pero ¿los directores son preparados en su formación inicial para tales deberes? Realizamos una investigación sobre el plan de estudios de una muestra de cursos de licenciatura, centrándonos en la oferta de capacitación en gestión escolar. Debatimos la hipótesis de que los cursos de educación superior que ofrecen la formación inicial de la mayoría de esos profesionales no parecen prepararlos para los desafíos que el rol de director presenta en las escuelas públicas brasileñas.*

Palabras clave: *Gestión escolar; Directores; Licenciatura.*

INTRODUÇÃO

Entendendo a gestão escolar como importante fator para a definição da qualidade educacional, este estudo propõe uma análise sobre a formação inicial dos gestores das escolas públicas brasileiras a partir do estudo de matrizes curriculares de cursos de formação inicial desses profissionais. Trazemos para a discussão um olhar sobre a formação inicial desses atores, propondo uma reflexão sobre o enfoque dado à gestão escolar nos cursos de graduação da área de educação, considerando a oferta de disciplinas que poderiam atender à essa área de conhecimento.

Nas últimas décadas, foram realizados diversos levantamentos de pesquisas que se dedicaram a identificar fatores de eficácia escolar (características escolares associadas à variação nos resultados dos alunos, tendo sido controladas as características sociodemográficas das populações atendidas pelas escolas). Esses levantamentos sintetizaram alguns fatores que foram encontrados, sistematicamente, como promotores de um melhor desempenho escolar. Destacamos, entre tais levantamentos, o trabalho de Pam Sammons (2008) e o levantamento nacional realizado por Franco et al. (2007), atualizado e reeditado mais tarde por Alves e Franco (2008).

Nos levantamentos citados, a gestão/liderança da escola aparecem como importantes fatores associados à eficácia escolar. Ressaltamos que a liderança, especialmente aquela desenvolvida pelo diretor escolar, tem um lugar de destaque. Alves e Franco (2008, p. 495) citam pesquisas realizadas com dados sobre as escolas brasileiras que apontam a percepção sobre a liderança do diretor e a dedicação do mesmo como características associadas à eficácia escolar. Importante referência internacional nos estudos sobre liderança escolar, Leithwood (2009) ressalta a atenção dada ao tema:

A liderança escolar é atualmente objeto de uma atenção sem precedentes. A agenda da reforma educacional, em sua permanente evolução, parece haver captado que o papel da liderança escolar é em si mesmo uma importante meta para a reforma e, simultaneamente, um veículo para que outras coisas se sucedam (op. cit., p. 17).

As políticas educacionais têm considerado, cada vez mais, a importância dessa função, tanto na tarefa de mediar as definições do órgão central junto aos professores, funcionários e comunidade escolar quanto na responsabilização pelos resultados de aprendizagem na escola.

Em recentes estudos (PAES de CARVALHO et al, 2012; OLIVEIRA e PAES de CARVALHO, 2018; OLIVEIRA, 2018) temos destacado a importância do trabalho desenvolvido pelos diretores escolares (mensurado a partir da percepção dos professores) para os resultados de aprendizagem dos alunos.

Assim, considerando a centralidade e importância da atuação da gestão escolar, que insumos relacionados às demandas e desafios dessa função estão presentes nos cursos que formam os diretores das escolas públicas brasileiras? Qual o enfoque dado às questões relacionadas à gestão, planejamento e organização escolar nos currículos dos cursos superiores concluídos por esses profissionais?

Os dados da Prova Brasil¹ nos apontam que, com relação à formação inicial, 44% dos diretores declararam ter graduação em Pedagogia e 43% cursaram outras licenciaturas. Podemos considerar, assim, que a maior parte dos diretores das escolas públicas no Brasil teve como formação inicial cursos de licenciatura.

A legislação educacional brasileira tradicionalmente estabeleceu a formação inicial de administradores ou diretores escolares no âmbito da formação dos profissionais da educação. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN de 1971, instituiu-se que essa formação específica deveria se dar em curso superior de graduação ou de pós-graduação. A LDBEN de 1996 - Lei nº 9.394/96 - praticamente manteve as orientações vigentes desde 1971, acrescentando a especificação do curso de graduação em seu Artigo 64:

a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).

1 Estamos tomando aqui como referência os dados coletados nos questionários contextuais da Prova Brasil, edição 2015, respondidos pelos diretores. Participaram desse levantamento todas as escolas públicas com mais de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas (5º e 9º anos). Assim, podemos considerar que se trata de uma informação representativa sobre a educação pública nacional. Na referida edição, participaram 52.341 diretores (questionários respondidos).

A reformulação curricular dos cursos de Pedagogia, através do estabelecimento das Diretrizes Curriculares do Curso de Pedagogia (BRASIL, 2006), extinguiu as habilitações específicas (Administração, Supervisão, Orientação, Inspeção, Educação Especial etc.) que especializavam a formação do Pedagogo para a atuação em diferentes setores educacionais. A partir das novas orientações curriculares, buscava-se a formação de um perfil profissional integrado, para múltiplas atuações. Ficou definido que a formação a ser oferecida nesse curso deveria abranger, de forma integrada, a docência, a gestão, a pesquisa, a avaliação de sistemas e instituições de ensino em geral e a elaboração, a execução, o acompanhamento de programas e atividades educativas. A reunião das habilitações considerava que o pedagogo deveria ser um profissional completo: necessita ter habilidades de gestão e articulação nos diversos setores de uma escola.

Nos últimos anos, a formação específica para a gestão escolar na educação básica tem se expandido, no Brasil, em cursos de formação continuada e/ou de pós-graduação. Em 2017, 83% dos diretores escolares declararam ter cursado alguma modalidade de pós-graduação, ainda que não esteja especificado no questionário que esse curso tenha sido na área da gestão escolar (em 2007 essa porcentagem era de 64,6%). Com efeito, a agenda da política pública educacional parece ter priorizado, nos últimos anos, o investimento na formação continuada de gestores escolares. Aguiar (2011) destaca o impulso para a formação continuada de gestores escolares em nosso país a partir dos anos 2000, dando especial destaque para o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, lançado em 2004. Mais tarde, em 2015, o Ministério da Educação e Cultura – MEC – institui o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, estabelecendo parcerias entre sistemas educacionais e propondo a colaboração de instituições de ensino superior na busca pela qualificação profissional de diretores escolares. O atual Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 - define como estratégia, em sua meta 19, “desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014). A indicação para a criação de programas específicos para a formação de diretores e gestores escolares, acompanhada das outras iniciativas citadas acima, parece indicar a insuficiência da formação inicial dos diretores escolares no que tange aos conhecimentos específicos necessários para a sua atuação na função. Nosso argumento é de que os cursos de graduação que formaram os diretores escolares, em sua maioria licenciaturas, têm diferentes níveis de abordagens e aproximações às temáticas relacionadas à gestão escolar. Essa diversidade, nos parece, é pouco conhecida e

tem sido escassamente discutida. Assim, neste trabalho, trazemos um estudo que busca reunir dois campos de pesquisa, quais sejam, os estudos sobre a formação de professores e as pesquisas sobre a gestão escolar, na intenção de fortalecer esse debate.

O estudo apresentado neste artigo se organiza em cinco seções, incluindo esta introdução. Para ampliar a discussão aqui iniciada, a segunda seção apresenta um levantamento sobre as recentes publicações acadêmicas no campo sobre a formação inicial de diretores escolares, apontando a possível insuficiência de estudos nessa direção. A terceira seção apresenta o perfil dos diretores escolares no Brasil, considerando os dados informados pelos diretores levantados pelas edições da Prova Brasil desde 2007, ressaltando as informações sobre a formação desses profissionais. Em seguida, fazemos uma análise sobre os cursos de licenciatura no país, sua distribuição e abrangência, considerando os dados do Censo da Educação Superior de 2015. A partir das informações levantadas nas duas bases de dados, é definida uma amostra de Cursos de Graduação na modalidade licenciatura para a análise de suas matrizes curriculares, que é apresentada na quarta seção. Nesta análise, nosso enfoque principal foi identificar a presença ou ausência das disciplinas relacionadas à gestão escolar e propor uma discussão sobre as ementas informadas nas matrizes curriculares dos cursos. A quinta seção sintetiza, enfim, as nossas considerações finais sobre as informações levantadas, apontando novas perspectivas para o debate sobre o tema, seja no campo das pesquisas educacionais, seja no que toca às políticas públicas educacionais.

A FORMAÇÃO INICIAL DE DIRIGENTES ESCOLARES: UM CAMPO POUCO EXPLORADO

No intuito de realizar uma aproximação com o tema, realizamos um levantamento exploratório dos artigos publicados sobre a formação inicial de diretores escolares no Brasil. O levantamento foi realizado em quatro periódicos, por nós selecionados com base nos critérios de expressividade e acessibilidade, considerando-se a importância da instituição divulgadora e sua circulação nacional. Os periódicos selecionados foram: Educação e Sociedade; Revista Brasileira de Educação; Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação; e Revista Brasileira de Política e Administração Escolar. Não foi delimitado um período de corte, de forma que todos os artigos disponíveis na plataforma *online* dos periódicos selecionados participaram da busca. Como ferramenta de busca, utilizamos as palavras-chave *gestão e formação inicial*. Em alguns casos, dada a inexistência de resultados para essa chave de busca, redefinimos para *direção, diretores e formação inicial*. A leitura dos resumos dos artigos selecionados pela busca

online definiu a seleção dos artigos que tratavam sobre a formação inicial dos diretores, totalizando 17 artigos. O quadro a seguir resume a frequência de artigos selecionados de acordo com esses critérios, em cada periódico:

Quadro 1 - Levantamento de Artigos publicados sobre o tema

Periódicos	Artigos Selecionados	Artigos Disponíveis	Frequência
Educação e Sociedade	4	728	0,5%
Revista Brasileira de Educação	2	649	0,3%
Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	3	477	0,6%
Revista Brasileira de Política e Administração Escolar	8	669	1,2%

Artigos Disponíveis²

Destaca-se, com os dados apresentados acima, a escassez de publicações sobre a temática em importantes periódicos que divulgam as pesquisas educacionais em nosso país. Há que se considerar, ainda, que mesmo entre os artigos selecionados, nem todos abordam, diretamente, a formação inicial dos diretores escolares no Brasil. André e colegas (1999), por exemplo, realizam um estado da arte das pesquisas sobre a formação de professores no Brasil, ressaltando que poucos estudos se dedicaram a analisar os cursos de Pedagogia (e suas matrizes curriculares) como objeto de análise sobre a formação de professores. Em sua categorização, que destaca os estudos sobre as relações entre teoria e prática na formação docente, não é mencionada a abrangência ou pertinência dessa formação inicial para a atuação profissional na gestão escolar. O trabalho de Sá Barreto (2015), que traz uma atualização de estudo anterior realizado para a Unesco (GATTI e SÁ BARRETO, 2009), também se dedica à formação inicial dos docentes no Brasil, utilizando dados nacionais sobre a educação superior. A autora questiona a pretensão do curso em “preparar ao mesmo tempo professores de educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, especialistas em educação, diretores e supervisores” (SÁ BARRETO, 2015, p. 687). Os cursos de Pedagogia são interesse central do trabalho de Aguiar e Melo (2005). As autoras argumentam sobre o espaço político e a centralidade da formação docente, mas o reconhecimento deste como (também) o espaço da formação inicial de gestores educacionais não é o foco do trabalho. Costa, Lima e Leite (2015) trazem importante contribuição para a reflexão sobre a construção do profissionalismo do gestor escolar. Indagam quais seriam os saberes necessários para o exercício dessa função e, a partir dos dados analisados, destacam a valorização da formação continuada, sem mencionar a formação inicial desses profissionais. Os trabalhos

apresentados acima exemplificam os artigos selecionados (8), que abordavam a formação inicial docente ou os cursos de licenciaturas, mas não consideravam, nessa temática, a formação do profissional que atuará na gestão escolar.

Dentre os 17 artigos selecionados, nove destacavam a formação inicial dos diretores escolares. Donoso e colegas (2012) analisam a formação desses atores no Chile. Os autores trazem importantes reflexões sobre a relação entre formação inicial e formação continuada, destacando a necessidade de políticas indutoras de cursos de formação específicos para a gestão escolar. Aguiar (2011), por sua vez, traz uma reflexão sobre a formação de diretores escolares no Brasil nos anos 2000, com foco nos cursos de especialização, especialmente aqueles oferecidos pelo MEC. A autora, contudo, não vincula a oferta dessa modalidade de formação (e sua crescente expansão nos últimos anos) à uma possível deficiência na formação inicial desses profissionais. Paro (2009) traz uma reflexão sobre a contribuição teórica do trabalho de José Quirino Ribeiro para pensar a formação dos gestores escolares. O trabalho, no entanto, não problematiza a realidade da formação dos diretores a partir de dados empíricos. Leite e Lima (2015) analisam os relatos de diretores sobre seus desafios na gestão, informações que seriam usadas na fundamentação de um curso de formação continuada. Apesar de não abordar diretamente o tema da formação inicial, os autores destacam o despreparo e a má formação entre os desafios apontados pelos seus sujeitos de pesquisa. Por seu turno, Sá Barreto (2011) avança em sua discussão sobre a formação de professores no Brasil. A autora analisa as matrizes curriculares de uma amostra de cursos de licenciatura, apontando suas tendências e limitações: “os conhecimentos referentes aos sistemas educacionais são inexpressivos, sendo que a gestão escolar, currículos e ofício docente têm presença irrisória na estrutura curricular” (SÁ BARRETO, 2011, p. 44). Castro (2007) traz uma análise das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, traçando uma evolução da legislação sobre o tema. A autora considera a “inadequação dos cursos ao mercado de trabalho para o pedagogo”, no que se refere à formação dos especialistas educacionais. Souza (2005), a partir de dados de um survey realizado em quatro municípios fluminenses, levanta fatores associados à variação dos resultados dos alunos. Destaca-se o achado do efeito negativo significativo da variável referente à formação do diretor em nível superior para a explicação estatística pretendida. Já Costa e Figueiredo (2013) buscam construir um quadro de referência para a formação de líderes escolares, tendo como inspiração as experiências realizadas no Canadá e na Inglaterra.

Entre os artigos selecionados nesse levantamento, o trabalho de Souza (2008) é o que mais profundamente discute e problematiza a formação inicial de diretores escolares. O autor apresenta um estudo sobre a produção de

conhecimento e o ensino de gestão educacional no Brasil. Ao discutir as relações entre as teorias da administração e o campo educacional, assim como os rumos tomados pela pesquisa sobre a temática, Souza (2008) questiona, com base no trabalho de Littrell e Foster, se a formação inicial dos diretores escolares traz diferenças para a sua atuação:

[...] a avaliação mais preliminar indica que aqueles professores não formados em gestão educacional, isto é, educadores que assumiram a função dirigente sem a base de conhecimentos tida como própria do campo e que também não tiveram acesso a ela durante o tempo em que estavam na direção, não se saíram nem melhor nem pior no desempenho profissional do que os diretores concursados ou especializados tecnicamente na função. (SOUZA, 2008, p. 56-57)

Vale salientar o questionamento levantado pelo autor sobre a eficiência dessa formação inicial (e também da formação continuada) em suprir as demandas e desafios da gestão escolar. Souza (2008) considera que ela é insuficiente, sobretudo pelo caráter prescritivo que costuma assumir, decorrente da falta de uma consistência teórica no campo das pesquisas em gestão escolar. Este trabalho procura ampliar os referenciais para essa discussão, lançando um olhar para os cursos de licenciatura e suas matrizes curriculares no intuito de identificar a presença de disciplinas voltadas para uma pretensa formação inicial para a gestão escolar.

A FORMAÇÃO INICIAL DOS DIRETORES NO BRASIL: DEFININDO O DESENHO DA PESQUISA

A amostra de cursos de licenciatura usada no presente estudo foi construída a partir de informações provenientes do Censo do Ensino Superior de 2015. Buscou-se contemplar tanto a diversidade regional de instituições – tratando-se, portanto, de uma amostra estratificada por grandes regiões – quanto a concentração de instituições formadoras de docentes para a educação básica que exerciam a função de diretores das escolas públicas estaduais e municipais que participaram da edição de 2015 da Prova Brasil. Na base de dados de cursos, foram selecionados aqueles classificados sob o código de área específica referente aos cursos de formação de professores e ciências da educação (14), compostos por três códigos de área detalhada: ciências da educação (142), formação de professores de matérias específicas (145) e formação de professores de disciplinas profissionais (146). Para este desenho amostral, assumimos como hipótese que os cursos que integravam o Censo do Ensino Superior de 2015 selecionados conforme o critério acima eram do mesmo “tipo” (incluindo Pedagogia e outras

Licenciaturas) indicado pelos diretores que responderam aos questionários da Prova Brasil. Configura-se, portanto, uma aproximação para a análise sobre a formação inicial dos diretores que já estão em exercício e daqueles que ainda estão em formação.

A tabela 1 a seguir conjuga informações provenientes do SAEB 2015 e do Censo da educação superior 2015 para apresentar a distribuição, por grandes regiões, da população de diretores e dos cursos de formação por eles indicados nas respostas aos questionários:

Tabela 1 - Distribuição de Diretores e Cursos de Licenciatura por Regiões

Região	Diretores		Cursos*	
	N	%	N	%
norte	6035	10,8	796	10,4
nordeste	17926	32,2	1859	24,4
sudeste	19071	34,2	2494	32,7
sul	8450	15,2	1186	15,5
centro-oeste	4211	7,6	673	8,8
Total	55693	100	7008	91,8

(*) Parte dos cursos registrados no Censo do Ensino Superior - 8,2% ou 621 cursos - são da modalidade educação à distância e não contam com informação referente à grande região.

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do SAEB 2015 e do Censo da Educação Superior, 2015.

Os dados compilados sugerem alguma correspondência entre a concentração regional de diretores e de cursos de formação de docentes em nível superior ainda que, obviamente, não se trate de uma relação direta. Ressalta-se que as regiões sudeste e nordeste concentram tanto a população de diretores quanto o volume de cursos. Esses cursos, por sua vez, estão distribuídos entre diversas categorias administrativas, como ilustra a tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Cursos de Licenciatura: categorias administrativas

Categoria Administrativa	região					Total
	norte	nordeste	sudeste	sul	centro-oeste	
Centro Federal de Educação Tecnológica	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Centro Universitário	2,9%	1,1%	14,3%	7,3%	7,1%	7,6%
Faculdade	15,7%	18,5%	36,1%	18,8%	26,7%	25,3%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	9,0%	7,0%	3,7%	5,5%	7,3%	5,8%
Universidade	72,4%	73,4%	45,7%	68,5%	58,8%	61,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	796	1859	2494	1186	673	7008

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105.

Como mostra a Tabela 2, a composição regional dos cursos por tipo de organização acadêmica varia bastante. Nos estados das regiões norte, nordeste e sul, os cursos oferecidos por universidades prevalecem, configurando em torno de 70% do total de cursos registrados no Censo. Na região sudeste a prevalência de cursos oferecidos por universidades é menor (45%), assim como no centro-oeste (58%), que contam com uma proporção maior de cursos alocados em faculdades isoladas e centros universitários. Isto reflete em certa medida a maior concentração de instituições privadas nessas regiões, e uma maior quantidade de professores/diretores formados em instituições públicas nas regiões norte e nordeste.

Em termos de volume de matrículas, a média observada para os cursos constantes na base de dados é de 200,17 matrículas em média por curso, totalizando 1.471.630 matrículas em cursos de licenciatura. Há uma diferença muito significativa no volume médio de matrículas em cursos de educação à distância em relação à média geral, dado que esses cursos contam com 934,58 matrículas, em média. Já a média de matrículas entre os cursos presenciais é de 134,55 matrículas. A tabela abaixo apresenta esses contrastes em termos das diferenças regionais no indicador, tanto em termos de volume de matrículas quanto em nível médio por curso:

Tabela 3 - Matrícula nos cursos de licenciatura: total e média por curso

Região	curso s	matrículas	nº médio de matrículas por curso
norte	750	118.904	158,54
nordeste	1813	252.397	139,22
sudeste	2395	339.940	141,94
sul	1137	112.899	99,30
centro-oeste	654	83.939	128,35
EAD	603	563.551	934,58
Total	7352	1.471.630	200,17

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105.

A partir dessas três dimensões – região, tipo de organização acadêmica e volume de matrículas – procedemos à seleção da amostra representativa dos cursos para analisar suas matrizes curriculares. Foram então selecionados 1% dos cursos por região dentro de cada tipo de organização acadêmica³, sendo escolhidos aleatoriamente dentre aqueles cursos com maior volume de matrículas. A tabela a seguir descreve essas escolhas, expressando o número final de cursos selecionados⁴:

Tabela 4 - Amostra representativa de cursos a serem analisados

Região	Centro Universitário	Faculdade	CEFET/IFET	Universidade	Total
norte	0	1	1	6	8
nordeste	0	3	1	14	18
sudeste	4	9	1	12	26
sul	1	2	1	8	12
centro-oeste	0	2	0	4	6
EAD	8	0	0	0	8
Total	13	17	4	44	78

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105.

3 No caso dos cursos EAD todos estão alocados em Centros Universitários.

4 A tabela descrevendo os cursos e instituições encontra-se no anexo.

Em anexo, apresentamos a lista completa dos 78 cursos e respectivas instituições, cujas matrizes curriculares dos cursos de formação de professores foram analisadas. Como pode ser observado nesta listagem, algumas instituições foram selecionadas em mais de um curso de licenciatura (por exemplo, PUC-Goiás nos cursos de Pedagogia e Educação Física). Porém, em alguns casos, o mesmo curso se repetiu na amostra (por exemplo, Faculdade Sumaré, Curso de Pedagogia). Esta ocorrência se deu, provavelmente, pelo registro do curso estar duplicado na base do Censo da Educação Superior, como diurno e noturno, por exemplo. Considerando que nessas situações a matriz curricular seria a mesma, interpretamos essas situações como casos duplicados e as retiramos da nossa amostra final, que passou então a contar com 74 cursos de licenciatura assim distribuídos:

Quadro 2 - Distribuição da amostra

Cursos		Instituições	
Pedagogia	Outras licenciaturas	Públicas	Privadas
51 (69%)	23 (31%)	29 (39%)	45 (61%)

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105

O LUGAR DA GESTÃO ESCOLAR NAS MATRIZES CURRICULARES DOS CURSOS DE LICENCIATURA

Examinamos a matriz curricular da graduação de cada um dos 74 cursos de formação docente selecionados para nossa amostra. Considerando o processo de amostragem representativa por cluster (grupos) descrito na seção anterior, esta análise nos oferece uma aproximação razoável sobre a abrangência dos conteúdos relacionados à gestão escolar que integram a formação inicial daqueles docentes, possíveis futuros diretores escolares. Para tanto, buscamos a matriz curricular desses cursos nas páginas da Internet das respectivas instituições de ensino.

Dos 74 cursos de nossa amostra⁵, 16 não disponibilizavam suas matrizes curriculares nos sites das instituições e, portanto, não foi possível incluí-los na análise que cobre, portanto, apenas as matrizes curriculares de 58 cursos. Num momento inicial de exploração da amostra, observamos que em algumas instituições privadas, como a rede Anhanguera ou Estácio, a matriz curricular é única para todas as unidades do país. Tais matrizes foram, assim, consideradas tantas vezes quantas apareceram em nossa amostra. A partir das matrizes

5 Para esta etapa do trabalho, contamos com a preciosa colaboração da Bolsista de Iniciação Científica, Victória Perez

curriculares, identificamos e quantificamos as matérias oferecidas relacionadas à gestão escolar nos cursos de pedagogia. Nas outras licenciaturas, procuramos identificar, entre as disciplinas pedagógicas, quantas estariam relacionadas à formação para a gestão escolar e/ou potencialmente tratariam de temas atinentes à gestão da escola. O quadro 4 a seguir sintetiza os resultados:

Quadro 3 - Disciplinas relacionadas à Gestão Escolar nos cursos analisados

Quantidade de Disciplinas relacionadas à Gestão Escolar na Matriz Curricular	Cursos de Pedagogia	Outras licenciaturas
0	0	4
1	4	10
2	8	1
3	10	1
4	6	1
5 ou mais	13	0
Total	41	17

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105

Como era de se esperar, há uma maior incidência de disciplinas relacionadas à gestão escolar nos cursos de Pedagogia, que também as ofertam em maior quantidade e diversidade. Essa predominância possivelmente está relacionada ao fato de que as disciplinas pedagógicas obrigatórias que compõem os cursos de licenciatura normalmente se limitam ao campo da didática e da psicologia da educação, incluindo em alguns casos sociologia ou filosofia da educação. Na amostra analisada, 82% dos cursos de licenciatura (14 dos 17) ofereciam 1 ou nenhuma disciplina relacionada à gestão escolar. Considerando que 43% dos diretores declararam em 2015 que sua formação inicial havia sido em curso de licenciatura diferente de Pedagogia, a informação apresentada nesta primeira análise quantitativa chama a atenção para a muito provável insuficiência dos conteúdos curriculares voltados para a atuação do gestor escolar na formação ofertada nesses cursos.

Para além da quantificação das disciplinas, procuramos olhar para a distribuição dessas nas matrizes curriculares, buscando identificar a tendência dessa oferta. Em seguida apresentamos nossas considerações sobre esta análise em três blocos.

ESTÁGIO EM GESTÃO EDUCACIONAL/ESCOLAR

Dentre as matrizes curriculares analisadas, 20 apresentavam a disciplina de Estágio em Gestão Educacional/Escolar, sendo que 19 desses cursos eram de Pedagogia e um deles oferecia 2 disciplinas de estágio nesse campo. Na formação docente, o estágio pode ser entendido como “*locus* de formação do professor reflexivo-pesquisador, de aprendizagem significativas da profissão, de cultura do magistério, de aproximação investigativa da realidade e do seu contexto social” (LIMA, 2008, p. 204). Assim, podemos considerar o estágio em gestão como uma possibilidade para o licenciando se aproximar da prática da gestão escolar, compreender esse campo de atuação a partir de suas especificidades reais. Contudo, em nossa amostra, menos da metade dos cursos analisados oferecem essa possibilidade aos licenciandos.

ADJETIVAÇÃO NA DENOMINAÇÃO DAS DISCIPLINAS

Uma das coisas que nos chamou a atenção foi a adjetivação do termo Gestão na denominação das disciplinas ofertadas nas matrizes curriculares analisadas. As mais comuns eram Gestão Escolar e Gestão Educacional, mas encontramos também Gestão Democrática da Educação e Gestão Pedagógica, por exemplo. No caso desta última, levantamos a hipótese da tentativa de um recorte no campo da gestão educacional enfocando, na disciplina, a atuação da gestão nas atividades que o diretor pode desenvolver para apoiar ou promover o trabalho escolar de ensino-aprendizagem junto aos professores e suas condições de trabalho. Cabe, porém, indagar se essa interpretação procede ou, em que medida a denominação considera como gestão escolar a gestão da aprendizagem dos alunos ou a gestão do trabalho docente, por exemplo.

No caso da disciplina Gestão Democrática da Educação (uma ocorrência apenas), interpretamos a adjetivação como uma opção política dos elaboradores do Projeto Político Pedagógico da instituição na perspectiva de demarcar uma caracterização defendida sobre como deve ser empreendida a gestão escolar: de forma democrática. Vieira (2007) aponta essa tendência:

[...] a gestão democrática tende a ser um tema preferencial entre os estudiosos da educação. Justamente por representar um valor defendido pela grande maioria dos que militam no campo da educação pública e que, por isso mesmo, tendem a manifestar interesse pelas dimensões que expressam o “valor público” da(s) política(s) e da gestão. (ob. cit. p. 58)

Porém, vale problematizar qual tem sido a concepção de gestão democrática trabalhada nos cursos de formação de professores e em que medida ela consegue ultrapassar as indicações legais para o campo. Na mesma direção, parece-nos importante discutir como ir além da lógica da participação da comunidade na rotina escolar como expressão de uma gestão democrática, considerando a distribuição de poderes, saberes e interesses que estão presentes de forma diferenciada e frequentemente conflituosa entre os diferentes atores escolares.

A presença de disciplinas nomeadas como Gestão Escolar ou Gestão Educacional nos remete à delimitação desses campos. Ainda de acordo com Vieira (2007, p.60), “a gestão educacional refere-se ao âmbito dos sistemas educacionais; a gestão escolar diz respeito aos estabelecimentos de ensino”. Assim, a oferta de uma ou outra disciplina nos levou a indagar se a denominação Gestão Educacional preveria apenas uma discussão mais genérica sobre a gestão no campo educacional ou implicaria efetivamente o estudo dos sistemas educacionais e os desafios relacionados à administração das diferentes redes de ensino (regulação legal da matrícula, das carreiras dos profissionais, da alocação dos docentes em escolas e turmas, sistemas de avaliação, currículos etc.), alcançando a regulação da gestão das escolas da rede (quantidade e qualificação dos profissionais das equipes de gestão, acesso às diferentes funções etc.). No caso da disciplina Gestão Escolar, o enfoque seria apenas na atuação do gestor na rotina escolar ou discutiria essa atuação considerando o sistema ao qual cada unidade escolar pertence? Foi interessante encontrar um curso (Pedagogia, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense) que ofertava as duas disciplinas separadamente. Essa poderia ser tanto uma tentativa de articular as visões macro e micro da gestão no campo educacional, considerando o tempo necessário para cada uma delas, como, ao contrário, uma fragmentação do objeto de estudo, desarticulando o estudo da gestão dos sistemas educacionais da gestão do espaço escolar.

VARIAÇÃO DAS DISCIPLINAS RELACIONADAS À GESTÃO ESCOLAR

Entre as disciplinas consideradas por nós como relacionadas ao campo da gestão escolar⁶ presentes nas matrizes curriculares dos cursos analisados, encontra-se uma variedade de opções: Organização do trabalho pedagógico, Organização da Educação Básica, Cultura Organizacional, entre outras. Algumas

6 Vale ressaltar que esta escolha foi uma decisão dos autores, considerando a experiência de pesquisa no campo da Gestão Escolar e como docentes de cursos de Formação de Professores.

chamavam a atenção pela composição complexa de seu nome: “Contexto da Instituição Escolar: organização e gestão pedagógica da escola”; “Gestão Educacional, sistema de ensino e legislação educacional”. Para além da aparente imprecisão do objeto de estudo dessas diferentes denominações, ressaltamos a justaposição de temas. Nos exemplos apresentados, seria importante refletir sobre a viabilidade de abarcar com profundidade conceitual todos os temas elencados já no título da disciplina, ou ainda sobre como organizar e planejar as aulas em uma temática tão ampla.

Entre as disciplinas relacionadas à gestão escolar ofertadas nos cursos analisados, as mais frequentes foram: Legislação Educacional, Política Educacional e Planejamento. Em se tratando da disciplina Legislação Educacional, considerando sua relevância para a atuação do gestor escolar, nos perguntamos se sua proposição seria na perspectiva de formação desse profissional ou na apresentação de um conjunto de ferramentas de atuação. Enquanto possível ferramenta, pode-se discutir em que medida o conhecimento da legislação educacional seria um caminho para a atuação prática a partir da mesma, particularmente no contexto brasileiro, que prevê o regime de colaboração e considerável autonomia dos entes federados na gestão de suas redes de ensino.

Notamos que na distribuição das disciplinas havia tanto Política Educacional como Políticas Educacionais. Entendemos que essa decisão (singular ou plural) reflete também o posicionamento ou compreensão política de quem propõe e, portanto, nomeia. De acordo com Pedro e Puig (1998 *apud* VIEIRA, 2007, p. 55-56):

A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais.

Nesse sentido, a disciplina Política Educacional se dedicaria ao estudo mais amplo, sobre os conceitos do campo da ciência política necessários para a compreensão das políticas educacionais, e a disciplina Políticas Educacionais se ateriam ao estudo e análise das políticas públicas no campo da educação? Até certo ponto, independentemente da resposta que se dê a essa pergunta, a reflexão que nos parece necessária é se seria possível analisar de maneira consistente as políticas públicas no campo da educação sem considerar o arcabouço conceitual já existente do campo da ciência política. Por outro lado, parece inegável a necessidade de os cursos de licenciatura oferecerem um conhecimento sólido e

crítico sobre políticas educacionais que instrumentalize os futuros profissionais para sua implementação no âmbito da escola com possibilidades de favorecer a qualidade e a equidade da educação pública.

A disciplina Planejamento ou Planejamento Educacional também teve oferta frequente nas matrizes curriculares analisadas. Entendendo essa disciplina como uma abordagem macro do planejamento (incluindo planejamento do sistema educacional e os planos educacionais nacionais), sua relação com a gestão escolar se daria a partir da compreensão de sua função de mediação na organização e gestão da oferta da educação escolar. Contudo, cabe discutir a abordagem dessa disciplina nos cursos de formação de professores que forma a maioria dos diretores das escolas públicas brasileiras, tanto do ponto de vista de sua relação com o campo da Ciência Política em diálogo com o campo educacional, como no que toca ao lastro necessário no campo da administração pública e da discussão sobre as diferentes modalidades e perspectivas de planejamento aplicadas ao campo da gestão educacional.

Na análise da variação das disciplinas relacionadas à gestão escolar, dois cursos nos chamaram a atenção pela discrepância nessa oferta em relação aos demais. O curso de Pedagogia do Centro Universitário Hermínio Ometto traz em sua matriz curricular 9 disciplinas que consideramos relacionadas à gestão escolar. Já o curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá apresenta em sua matriz 11 disciplinas relacionadas a essa dimensão. Para além da diversidade dos temas abordados, inter-relacionando a gestão escolar e/ou educacional a diferentes tópicos, nos chama a atenção a oferta de um número significativo de disciplinas que poderiam subsidiar a formação para a gestão escolar. Fica, no entanto, a questão sobre em que medida essa decisão expressaria uma opção por valorizar essa formação no Projeto Político Pedagógico desses cursos e se essa valorização poderia implicar na redução de outras disciplinas relacionadas do curso, considerando as diferentes inserções profissionais que prevê.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo propusemos uma discussão sobre a formação inicial dos diretores escolares das escolas públicas brasileiras, que em sua grande maioria obtém sua formação inicial em cursos de licenciatura. A partir de um levantamento bibliográfico, apontamos a escassez de pesquisas sobre o tema e propusemos a ampliação dessa reflexão. Tomando como referência os dados da Prova Brasil 2015 referentes à formação inicial dos diretores (87% graduados em Pedagogia e/ou outras licenciaturas), analisamos a distribuição de cursos de licenciatura em todas as regiões do Brasil, considerando os tipos de instituições e modalidades de

curso, buscando delimitar uma aproximação razoável daqueles em que a maioria desses profissionais se formaram. Construímos uma amostra representativa desses cursos – considerando a região, o tipo de organização acadêmica e o volume de matrículas – selecionando aleatoriamente 1% do total dentro desses critérios (priorizando os com maior volume de matrículas). Procedemos então à análise das matrizes curriculares dos cursos da amostra e observamos a frequência e as tendências das disciplinas que poderiam estar relacionadas à formação para a gestão escolar. Nosso argumento era de que os cursos de graduação cursados pela maioria dos diretores escolares têm diferentes níveis de abordagens e aproximações às temáticas relacionadas à gestão escolar.

Com efeito, a análise realizada a partir da amostra construída para esta pesquisa apontou a discrepância entre os cursos de pedagogia e as outras licenciaturas no que se refere à oferta de disciplinas relacionadas ao exercício da gestão escolar. Poderíamos inferir, a partir dessa tendência, que os pedagogos estariam mais bem preparados em sua formação inicial do que seus colegas de outras licenciaturas para assumir a direção de uma escola (lembrando que, nas informações sobre as escolas públicas brasileiras, a porcentagem de diretores que cursaram pedagogia ou outra licenciatura é praticamente igual).

A partir da análise empreendida, levantamos diversos questionamentos sobre as disciplinas relacionadas à gestão escolar encontradas nos currículos dos cursos. Inicialmente, destacamos a necessidade de discutir o próprio conceito de gestão escolar e suas implicações para o trabalho docente e, sobretudo, para a aprendizagem de todos os alunos das redes públicas de educação básica. Desse ponto de vista, parece necessário ainda problematizar a concepção de gestão democrática e em que medida se vai além do referencial normativo do campo e se discute as diferentes formas – e seus respectivos desafios – de participação dos atores escolares e não escolares, considerando seus diferentes poderes, interesses e saberes, muitas vezes em conflito no ambiente dos estabelecimentos públicos de ensino. Por outro lado, parece-nos também importante articular essa discussão com o estudo dos sistemas educacionais e os desafios relacionados à administração das diferentes redes de ensino no que se refere à regulação do acesso e permanência bem-sucedida do alunado, da alocação e valorização profissional dos professores, da gestão do currículo e da avaliação etc.

Também nos parece relevante a reflexão sobre a articulação das políticas públicas educacionais com o arcabouço conceitual já existente do campo da ciência política, da administração pública e da sociologia das organizações no âmbito da formação inicial de futuros diretores escolares no setor público. Trata-se de garantir-lhes insumos para uma compreensão mais ampla e crítica das políticas educacionais, particularmente na perspectiva de que, por sua função,

serão mediadores necessários de processos de implementação com possibilidades de favorecer a qualidade e a equidade da educação pública. Também nessa perspectiva, se poderia discutir o conteúdo das disciplinas relacionadas ao planejamento educacional, considerando tanto seus aspectos macro vinculados à legislação e à governança do sistema educacional, como enquanto insumo necessário à gestão da oferta da educação escolar.

Consideramos que o estudo das matrizes curriculares de nossa amostra, além de possibilitar a análise sobre a oferta ou lacuna de disciplinas relacionadas à gestão escolar nos cursos de formação inicial de diretores escolares, possibilitou levantar questionamentos relevantes sobre o teor e a fundamentação dessas disciplinas, como apresentado acima. Acreditamos que a reflexão aqui iniciada certamente poderá contribuir para a discussão sobre a formação inicial de diretores escolares, que ainda segue atualmente vinculada à formação docente.

Desse ponto de vista, cabe ressaltar que uma revisão nos cursos de formação de professores está em pauta no momento, uma vez que, recentemente, o MEC propôs uma Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

O documento trata muito brevemente dos gestores e técnicos da Educação Básica, limitando-se a reconhecer sua importância e características diferenciadas, indicando a necessidade de elaboração futura de “referenciais de formação de gestores e técnicos da Educação Básica” (BRASIL, 2018, p.56) em consonância com a atualização da BNC para a formação inicial de docentes, ainda que a apresentação do documento indique a desarticulação da formação para a gestão escolar do curso de formação docente.

A formação inicial para a atuação na gestão escolar, vinculada à formação docente nos cursos de licenciatura, apresenta deficiências, inconsistências e discrepâncias que esta pesquisa buscou apresentar e discutir a partir de um estudo amostral. Os achados, ainda que exploratórios, apontam importantes caminhos que merecem ser aprofundados em estudos futuros. A proposição de uma Base Nacional Comum para a formação de professores da educação básica como estratégia de atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais vigentes se articula às metas do PNE 2014-2024 e desafia os formadores e pesquisadores a refletir sobre as possíveis mudanças no rumo da formação inicial desse profissional, que também tem sido a formação inicial da maioria dos diretores das escolas públicas brasileiras. Este artigo buscou reunir elementos nesse sentido, valorizando as experiências que vêm sendo desenvolvidas nas instituições de ensino superior no Brasil e a produção científica nacional e internacional sobre o tema.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. S. Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**. v.27, n.1, p. 67-82, jan./abr. 2011.

AGUIAR, M. A. S.; MELO, M. M. O. Pedagogia e Faculdades de Educação: vicissitudes e possibilidades da formação pedagógica e docente nas IFES. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 959-982, Especial - Out. 2005

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ANDRÉ, M.; SIMÕES, R. H. S.; CARVALHO, J. M.; BRZEZINSKI, I. Estado da Arte da Formação de Professores no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 68, Dezembro, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei 9.394/96. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 08 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: 08/04/2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno. RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1, DE 15 DE MAIO DE 2006. Institui **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura**.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno. RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2, DE 1º DE JULHO DE 2015. Institui as **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica**.

BRASIL. **Proposta para Base Nacional da Formação de Professores da Educação Básica**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: 26/12/2018.

CASTRO, M. A formação de professores e gestores para os anos iniciais da educação básica: das origens às diretrizes curriculares nacionais. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**. v.23, n.2, p. 199-227, mai./ago. 2007.

COSTA, E. A. S.; LIMA, M. S. L.; LEITE, M. C. S. R. A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**. v. 31, n. 1, p. 65 - 84 jan./abr. 2015.

COSTA, J. A.; FIGUEIREDO, S. Quadros de referência para o desempenho dos líderes escolares. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 183-202, junho - 2013.

DONOSO, S.; BENAVIDES, N.; CANCINO, V.; CASTRO, M.; LÓPEZ, L. Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile:1980-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49 jan.-abr. 2012.

FRANCO, C.; ORTIGÃO, M. I. R.; ALBERNAZ, A.; BONMINO, A.; AGUIAR, G.; ALVES, F.; SATYRO, N. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, nº 55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

GATTI, B. A.; SÁ BARRETO, E. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

LEITHWOOD, K. ¿ **Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación**. Santiago: Salesianos Impresores, 2009.

LEITE, Y. U. F.; LIMA, V. M. M. Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**, v. 31, n. 1, p. 45 - 64 jan./abr. 2015

LIMA, M. S. L. Reflexões sobre o estágio/prática de ensino na formação de professores. **Revista Diálogo Educacional**, v. 8, n. 23, p. 195-205, jan./abr. 2008.

PARO, V. H. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009.

SÁ BARRETTO, E. S. Políticas e práticas de formação de professores da educação básica no Brasil: um panorama nacional. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**, v. 27, n.1, p. 39-52, jan./abr. 2011.

SÁ BARRETTO, E. S. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20 n. 62 jul.-set. 2015.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SOUZA, A. M. Determinantes da aprendizagem em escolas municipais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.49, p. 413-434, out./dez. 2005.

SOUZA, A. R. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**. v.24, n.1, p. 51-60, jan./abr. 2008.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

Anexo

UF	Nome Curso	Nome IES	Município
-	EDUCAÇÃO FÍSICA	CENTRO UNIVERSITÁRIO CLARETIANO	-
-	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO DA GRANDE DOURADOS	-
-	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ - UNICESUMAR	-
-	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO HERMINO OMETTO	-
-	HISTÓRIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL	-
-	HISTÓRIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO LEONARDO DA VINCI	-
-	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO SOCIESC	-
-	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO UNISEB	-
SP	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO ANHANGUERA DE SÃO PAULO	São Paulo
SP	EDUCAÇÃO FÍSICA	CENTRO UNIVERSITÁRIO DAS FACULDADES METROPOLITANAS UNIDAS	São Paulo
PR	EDUCAÇÃO FÍSICA	CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ - UNICESUMAR	Maringá
SP	PEDAGOGIA	Centro Universitário Estácio Radial de São Paulo - Estádio UNIRADIAL	São Paulo
SP	PEDAGOGIA	CENTRO UNIVERSITÁRIO ITALO-BRASILEIRO	São Paulo
GO	PEDAGOGIA	FACULDADE ANHANGUERA DE ANÁPOLIS	Anápolis
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE ANHANGUERA DE GUARULHOS	Guarulhos
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE ANHANGUERA DE OSASCO	Osasco
RS	EDUCAÇÃO FÍSICA	FACULDADE ANHANGUERA DE PELOTAS	Pelotas
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE ANHANGUERA DE SÃO BERNARDO	São Bernardo do Campo
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE ANHANGUERA DE TABOÃO DA SERRA	Taboão da Serra
ES	PEDAGOGIA	FACULDADE CAPANGA DA SERRA	Serra
BA	PEDAGOGIA	FACULDADE EUGÊNIO GOMES	Ipirá
DF	PEDAGOGIA	FACULDADE JK - UNIDADE I - GAMA	Brasília
PE	PEDAGOGIA	FACULDADE JOAQUIM NABUCO RECIFE	Recife
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE NOSSA CIDA DE	Carapicuíba
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE SUMARÉ	São Paulo
SP	PEDAGOGIA	FACULDADE SUMARÉ	São Paulo
RJ	PEDAGOGIA	FACULDADES INTEGRADAS CAMPO GRANDENSES	Rio de Janeiro
PA	PEDAGOGIA	FACULDADES INTEGRADAS IPRANGA	Belém
PR	PEDAGOGIA	FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA	Curitiba
SC	PEDAGOGIA	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA CATARINENSE	Camboiú
RR	EDUCAÇÃO FÍSICA	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RORAIMA	Boa Vista
PI	CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ	Teresina
RJ	GEOGRAFIA	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE	Campos dos Goytacazes
PE	PEDAGOGIA	INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DE PESQUEIRA	Pesqueira
GO	PEDAGOGIA	PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS	Goiânia
GO	EDUCAÇÃO FÍSICA	PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS	Goiânia
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE ANHANGUERA DE SÃO PAULO - UNIAN-SP	Santo André
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE CIDADE DE SÃO PAULO	São Paulo
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL	São Paulo
DF	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	Brasília
SP	LETRAS	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	São Paulo
PA	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ	Belém
RJ	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Rio de Janeiro
RS	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS	São Leopoldo
PR	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA	Londrina
PR	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ	Maringá
CE	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ	Fortaleza
CE	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO VALE DO ACARAÚ	Sobral
CE	LETRAS - PORTUGUÊS	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO VALE DO ACARAÚ	Sobral
PB	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	João Pessoa
AL	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	Maceió

UF	Nome Curso	Nome IES	Município
AL	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	Maceió
MG	LETRAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	Belo Horizonte
PE	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	Recife
AC	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	Rio Branco
AM	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	Manaus
AM	LETRAS - LÍNGUA E LITERATURA PORTUGUESA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS	Manaus
PA	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	Belém
PR	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	Curitiba
PI	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ	Teresina
RN	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	Natal
RS	EDUCAÇÃO FÍSICA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Porto Alegre
RS	LETRAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Porto Alegre
RS	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Porto Alegre
RS	HISTÓRIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	Porto Alegre
RJ	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	Niterói
AM	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE NILTON LINS	Manaus
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	São Paulo
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	São Paulo
SP	EDUCAÇÃO FÍSICA	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	São Paulo
SP	EDUCAÇÃO FÍSICA	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	São Paulo
SP	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	São Paulo
DF	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE PAULISTA	Brasília
CE	PEDAGOGIA	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato
CE	LETRAS - LÍNGUA PORTUGUESA	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato
CE	HISTÓRIA	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato
CE	CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato
CE	GEOGRAFIA	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato
CE	EDUCAÇÃO FÍSICA	UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI	Crato

(Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Censo da Educação Superior, 2105)

Ana Cristina Prado de Oliveira

Doutora em Educação pela Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: ana.oliveira@unirio.br

Cynthia Paes de Carvalho

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professora e pesquisadora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br

Murillo Marschner Alves de Brito

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e coordenador Grupo de Pesquisa em Educação e Desigualdades Sociais. E-mail: murillomarschner@usp.br

*Recebido em 24/01/2020
Aprovado em 06/05/2020*

Fundamentos e processos da formação continuada na rede municipal de Goiânia

Fundamentals and processes of continuing education in the Goiânia municipal network

Fundamentos y procesos de formación continua en la red municipal de Goiânia

SARAH RIZZIA CAMPOS LUIZ

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-9666-0761>

Universidade Federal De Goiás

LÚCIA MARIA ASSIS

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-000263802129>

Universidade Federal De Goiás

Resumo: Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada no ano de 2019 e teve como objetivo apresentar os fundamentos teóricos e metodológicos da formação continuada dos professores na Gerência de Formação dos Profissionais da SME (GERFOR). A pesquisa teve como metodologia o levantamento bibliográfico e documental, fundamentada em Janela (2000), Saviani (2008), Dias Sobrinho (2003), Luckesi (2010), Libâneo (2015), Guimarães (2004), entre outros. Concluiu-se que tendo em vista que as políticas para formação continuada abrangem cursos de curta ou longa duração, que objetivam promover a atualização, desenvolvimento e aprofundamento profissional constante dos profissionais docente, que busquem atender as necessidades recorrentes da prática educacional, bem como acompanhar o desenvolvimento da legislação educacional e promover a atualização permanente dos conhecimentos e saberes da docência, a GERFOR tem atuado nesse sentido, de modo a subsidiar as melhorias das práticas dentro do ambiente escolar.

Palavras-chave: Formação de professores e políticas públicas; Formação de professores e avaliações externas; Formação de professores e avaliação.

Abstract: This article is the result of a survey carried out in 2019 and aimed to present the theoretical and methodological foundations of continuing teacher training in the SME Professional Training Management (GERFOR). The research had as methodology bibliographic survey, documentary research, and empirical stage, with the application of questionnaires - for the coordination of GERFOR and the students. The research had as theoretical basis Janela (2000), Saviani (2008), Dias Sobrinho (2003), Luckesi (2010), Libâneo (2015), Guimarães (2004), among others. It was concluded that GERFOR plans its courses based on the demands raised by managers and teachers of the network contemplating aspects related to large-scale evaluations (national IDEB and other tests applied at the state and municipal levels), the main contents required in the exam of the Brazil Exam (Portuguese and Mathematics).

Keywords: Teacher training and public policies; Teacher training and external evaluation; Teacher training and evaluation.

Resumen: Este artículo es el resultado de una investigación realizada en 2019 con el objetivo de presentar los fundamentos teóricos y metodológicos de la formación continua del profesorado en Gestión de la Formación Profesional de la SME (GERFOR). La investigación tuvo como metodología la encuesta bibliográfica, la investigación documental y la etapa empírica, con aplicación de cuestionarios para la coordinación de GERFOR y los estudiantes. La investigación tuvo como base teórica Janela (2000), Saviani (2008), Dias Sobrinho (2003), Luckesi (2010), Libâneo (2015), Guimarães (2004), entre otros. Se concluyó que GERFOR planifica sus cursos en función de las demandas planteadas por los gerentes y maestros de la red contemplando aspectos relacionados con evaluaciones a gran escala (IDEB nacional y otras pruebas aplicadas a nivel estatal y municipal). Los principales contenidos requeridos en el examen del Examen de Brasil (Portugués y Matemáticas).

Palabras clave: Formación docente y políticas públicas; Formación del profesorado y evaluación externa; Formación y evaluación del profesorado.

INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação (FE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, e situa-se no campo de estudos das políticas públicas educacionais relativas à formação e valorização docente.

O estudo da Gerência de Formação dos Profissionais da SME fundamenta-se no princípio de que a formação docente se constitui como algo permanente, sendo constitutiva e constituinte da profissionalidade docente (GUIMARÃES, 2006), refere-se aos aspectos de atuação do professor e é inerente ao trabalho político-pedagógico-didático.

Nesse sentido, Chimentão (2009, p. 3) considera que a formação continuada deve ser vista “como processo permanente de aperfeiçoamento dos saberes necessários à atividade profissional, realizado após a formação inicial, com o objetivo de assegurar um ensino de melhor qualidade dos educandos”.

Dentre os diversos modos de formação continuada vigentes no Brasil, destacam-se os cursos de extensão e de aprimoramento que podem ter carga horária variada de acordo com a sua proposta e os seus objetivos, em geral realizados em menor tempo. Os cursos de especialização *Lato Sensu*, por sua vez, exigem carga horária mínima de 360 horas, enquanto na pós-graduação *Stricto Sensu* é conferido o diploma de mestre/doutor. Destaca-se que o atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005 (BRASIL, 2014) prevê, em sua Meta 16, “formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação,

considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.” Portanto, nota-se que a formação continuada de professores é colocada como política de Estado no PNE em vigor.

As políticas de formação continuada ganharam um maior protagonismo a partir da década de 1990, quando as questões relativas à melhoria da qualidade da educação básica passaram a ser prioridade na Reforma do Estado brasileiro, promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Nesse contexto, melhorar a qualidade significava melhorar o desempenho dos estudantes e, para isso, foram implementadas as primeiras políticas de avaliação em larga escala no Brasil, após a experiência ser considerada exitosa no estado de São Paulo.

De acordo com Gatti (2013), a partir de 1993, o MEC, juntamente com as Secretarias Estaduais de Educação, implementou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que tinha como base uma amostra nacional de alunos, abrangendo séries do ensino fundamental e médio, inicialmente com provas objetivas do modelo clássico e aplicação de questionários informativos sobre alunos e escolas. A intenção era “prover informações para tomadas de decisão quanto a diversos aspectos das políticas educacionais, bem como para pesquisas e discussões, a partir da geração e organização de informações sobre o desempenho acadêmico dos alunos nos sistemas e de fatores a eles associados” (GATTI, 2013, p. 56).

Segundo a autora, o SAEB possuía dois grandes eixos: o primeiro visava o acesso ao ensino básico, a demanda e a eficiência; o segundo tratava da qualidade, considerando quatro dimensões: o produto, o contexto, o processo e os insumos. Os instrumentos para coleta de dados eram as provas dos alunos, questionários para os alunos, professores e diretores, e questionários sobre as condições da escola.

Atuando como consultora do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Gatti destaca que, em 1995, após discussões de pesquisadores da Fundação Carlos Chagas (FCC) com a presidência do INEP/MEC e com o então ministro da Educação Paulo Renato de Souza, a metodologia desse sistema foi alterada e adotou-se a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa mudança foi feita por acreditar que a “metodologia poderia oferecer, com suas escalas, melhores condições de comparabilidade dos resultados” (GATTI, 2013, p. 57). Naquele momento, a avaliação deveria cumprir uma função diagnóstica. No final da década de 1990, em acréscimo,

agregaram-se ao modelo geral de avaliação estudos de caso de situações específicas consideradas relevantes para análise mais aprofundada de fatores contextuais intervenientes nos resultados. Conhecimentos importantes foram levantados sobre a interrelação de fatores no cotidiano escolar que favoreciam bons desempenhos de alunos em condições contextuais díspares (p. 57).

Ainda de acordo com a autora, posteriormente, em 2007, o MEC expandiu a avaliação de desempenho do sistema educacional, com a Prova Brasil, aplicada a todos os alunos dos primeiros anos do ensino fundamental, integrando essa prova ao SAEB, possibilitando avançar na construção de um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), composto de dados a partir do fluxo escolar e das médias de desempenho nas avaliações nacionais. Essas médias referem-se ao desempenho no SAEB para os estados e na Prova Brasil para os municípios (GATTI, 2013, p. 57).

Freitas (2013), porém, mostra que a publicação dos resultados do IDEB acabou estimulando comportamentos destinados à comparação, competição, premiação e punição, distanciando-o do seu objetivo inicial de contribuir para melhorar a qualidade do ensino de forma socialmente referenciada. Os processos de avaliação em larga escala tornaram-se centrais na definição das políticas educacionais, influenciando na definição dos currículos ao induzir os conteúdos para o que preveem as matrizes de referência dos exames e dos aportes de recursos para as redes e escolas, que passaram a balizar as políticas de premiação a docentes e gestores que obtivessem os melhores resultados, o que acabou estimulando gestores a selecionarem os alunos com melhor desempenho para fazer a prova, forçando artificialmente um bom resultado no *ranking* (ASSIS e AMARAL, 2013).

Tendo em vista esses e outros eventos que mostram os problemas relacionados à grande centralidade dos resultados das avaliações em larga escala, buscou-se, com este estudo, responder a seguinte questão: como ocorre a formação continuada dos professores na Gerência de Formação dos Profissionais da SME (GERFOR) e em que medida os exames nacionais em larga escala têm influenciado essa formação?

Elegeu-se como objetivos específicos: a) analisar as políticas públicas que têm subsidiado a formação continuada de professores no Brasil entre os anos de 2008 a 2016; b) analisar qual é a concepção sobre formação inicial e continuada de professores expressas nessas políticas; c) caracterizar a Gerência de Formação dos Profissionais da SME; d) identificar os fundamentos teóricos e metodológicos que sustentam a formação continuada dos professores na Gerência de formação dos Profissionais da SME; e) analisar o histórico da Gerência de formação dos

Profissionais da SME; f) Identificar e analisar as possíveis relações entre os resultados dos exames em larga escala (IDEB) e os processos de formação da GERFOR.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa foi desenvolvida com base nos princípios da abordagem qualitativa de pesquisa, consistindo em um estudo de caso no qual se apresentam os fundamentos teóricos e normativos da formação continuada da rede municipal de Goiânia.

Como recorte temporal, elegeu-se os anos de 2008 e 2016, período de implantação do IDEB, que, segundo o Ministério da Educação (2016), foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com o “objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino” (p. 1). Os testes para a formulação do IDEB foram aplicados nos quinto e nono anos do Ensino Fundamental, em que os estudantes respondem questões de Língua Portuguesa (focadas em leitura) e Matemática (com foco em resolução de problemas). O índice, que divulga resultados no período de dois em dois anos, conta também com respostas a um questionário socioeconômico, em que os estudantes informam fatores que podem influenciar o desempenho, assim como questionários para coletas de dados demográficos, perfil profissional e as condições de trabalho, respondidos por professores e diretores das turmas avaliadas.. Definiu-se o limite de 2016 por marcar o fim de um ciclo da política¹ (2003-2010 – dois mandatos do presidente Lula, e 2011-2016 – um mandato e meio da presidenta Dilma) em que o Brasil foi governado por um partido político popular, mais alinhado às pautas sociais progressistas de perspectiva socialdemocrata (SOUZA, 2017).

FORMAÇÃO CONTINUADA PARA O PROFISSIONAL DOCENTE

No que tange à formação continuada de professores no Brasil, Andaló (1995) afirma que essas iniciativas começaram a ganhar força nos anos 1960, quando o INEP, juntamente com a direção dos Cursos de Aperfeiçoamento do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, promoveram estudos sobre o

1 Em agosto de 2016, a presidenta eleita pelo Partido dos Trabalhadores para o seu segundo mandato, Dilma Rousseff sofreu um impeachment. No entanto, de acordo com Assis e Lima (2018), “está claro para parte significativa da sociedade brasileira que o impedimento de Dilma Rousseff, em 2016 caracterizou-se como um golpe, pois não teve relação com “crime de responsabilidade” tampouco com desvios de dinheiro público ou corrupção, mas com a interrupção de um projeto de Estado que vinha sendo construído desde a eleição do presidente Lula, em 2002, que passou a incluir os pobres no orçamento, a investir mais recursos públicos em educação e a priorizar a criação e ampliação de políticas de cunho social, com vistas à redução da pobreza e da histórica desigualdade social brasileira” (p.1). A esse respeito recomenda-se também: SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017; BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk, 2011.

aperfeiçoamento docente e passaram a questionar os objetivos dos cursos que eram oferecidos, com a intenção de aprimorar aquela formação.

Nesse sentido, Silva e Frade (1997) afirmam que, nas últimas três décadas do século XX, no Brasil, houve três momentos políticos que influenciaram significativamente a formação continuada de professores, que são: a ditadura militar (1964-1985), o movimento de democratização da sociedade (1985) e os movimentos de mundialização da cultura e da economia (a partir do século XXI). Para tanto, buscou-se entender a importância da formação continuada de professores com o intuito de atender às demandas específicas que emergiam no cotidiano da escola, objetivando a garantia de um aprendizado permanente, voltado para a política da prática docente (SILVA e FRADE, 1997). Ribas (2000) afirma que, nos anos 1980, os programas de formação continuada oferecidos pelo governo e destinados a professores da rede pública tinham surtido pouco efeito, pois as propostas eram descontínuas e não atendiam às necessidades das escolas e dos professores.

A década de 1990 vem arraigada de novas questões, tais como a mundialização da cultura e a globalização da economia, o desenvolvimento tecnológico, dentre outros, que passaram a exigir dos docentes posicionamentos relacionados a essa demanda, novos procedimentos de estudo e trabalhos docente. Esse período se destaca também pela exigência de que as universidades devem ser as principais responsáveis pela formação inicial e continuada de professores (ALFERES e MAINARDES, 2011).

Portanto, Silva e Frade (1997) afirmam que, mesmo com a importante presença da universidade na formação de professores, a falta de qualidade na formação que é oferecida seria reflexo da desvinculação das teorias educacionais abordadas pelos currículos dos cursos de formação dos licenciados com a realidade dentro da escola, os problemas que ali são enfrentados diariamente, pois a universidade, por vezes, considera desnecessário tratar das necessidades das escolas em processos de formação e reflexão.

Silva e Frade (1997) nos mostram ainda que, no início da década de 1990, começou a ser enfatizada a formação do professor em serviço, aquela que acontece dentro da instituição de ensino, tais como oficinas, palestras, dentre outras modalidades, com a justificativa de que os pacotes de treinamento e encontros dos quais os professores participavam até então não estavam sendo suficientes para a melhoria da qualidade do ensino, fazendo-se necessário a participação dos professores de forma ativa na construção do saber. Propunha-se, então, uma formação continuada em seu local de trabalho, por meio de reflexão contínua sobre a prática dentro da escola.

Assim, a partir da década de 1990, as políticas passaram a considerar o professor como destaque, por considerar que esse profissional foi inserido no debate educacional. Porém, a formação destinada a ele sofreu consequências, tais como o aligeiramento, a fragmentação e a diminuição de conteúdos.

Soares (2008) acredita que essa fragmentação e aligeiramento curricular ocorreu devido à agregação da reflexão da prática dos professores às tendências que passaram a formular os currículos a partir da definição de “competências”, cuja formação prioriza um profissional tecnicamente competente, porém inoperante, disciplinado e adaptado, no que tange à política, pois

[...] na medida em que são fragilizados, precarizados, aligeirados e esvaziados de conteúdo os processos de trabalho e formação dos professores, em especial daqueles que atuam ou irão atuar na escola pública, há uma crescente e gradativa desqualificação desses profissionais e, por sua vez, o enfraquecimento da possibilidade da escola estar, de alguma forma, contribuindo para o fortalecimento de um projeto contra hegemônico de sociedade (p. 140).

Na mesma linha de análise, Gatti (2008) acredita que a proposta da formação continuada deve ser a de contribuir para a melhoria do ensino e diminuir o fracasso escolar, e afirma que os programas de formação continuada ainda não conseguiram atingir os objetivos propostos, por não compreenderem essa tarefa como sendo complexa, componente de um sistema educacional democrático, não seletivo e nem excludente, que isoladamente não atingirá mudanças significativas.

Autores como Pimenta e Ghedin (2002), Freire (2001) e Alonso (1999) afirmam que a prática reflexiva é a orientação fundamental para a formação continuada e, nesse sentido, deixam de entender a formação continuada do docente como simples processo de atualização – que, por vezes, pode ter ligação com o contexto em que o professor atua –, mas consideram que o fator principal é a construção de conhecimentos e teorias sobre a sua própria prática docente, por meio da reflexão crítica.

No artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), lei nº. 9.394 (BRASIL, 1996), é estipulado aos sistemas de ensino o dever de promover a valorização do profissional que busca essa formação e, no seu inciso II, a referida lei prevê o aperfeiçoamento como obrigação dos poderes públicos, assim como a concessão de licença temporária remunerada para esse objetivo. Baseado nesse Artigo, o município e Goiânia tem cumprido o papel de oferecer aos servidores da Rede Municipal a formação continuada em exercício da profissão, além de contar com a possibilidade de autorizar licenças remuneradas para a realização de formações *Stricto Sensu*.

Para autores como Nóvoa (1991) e Veiga (1998), as ações relacionadas à educação continuada no Brasil só foram intensificadas nas últimas décadas do século XX, em meados da década de 1980, mas apenas na década seguinte (anos 1990) foi considerada como uma das possibilidades para construção de um novo perfil do professor.

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica² (BRASIL, 2005) estabelece que “a formação do educador deve ser permanente e não apenas pontual, [pois] a formação continuada não é correção de um curso por ventura precário, mas necessária para a reflexão permanente do professor” (p. 5) (*acréscimos nosso*), buscando sempre a melhoria na qualidade do ensino ofertado pela educação pública.

Assim, o Conselho Nacional de Educação (CNE), em sua resolução de N° 2 (BRASIL, 2015), de 1 de julho de 2015, formaliza as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior, bem como a formação continuada. O artigo 16, do capítulo VI, intitulado “Da formação continuada dos profissionais do magistério”, descreve que

a formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente (BRASIL, 2015, p. 13).

O documento também prevê que a formação continuada compreende todas as atividades que abordam aspectos relacionados à atuação do profissional, que permitam refletir sobre suas práticas e objetivem reformular ações no exercício da profissão.

O artigo 17 das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN; BRASIL, 2015), orienta que a formação continuada deve ser pautada na oferta de atividades que busquem a formação docente, além de cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação (p. 14).

2 Criada em 2004, objetivando a contribuição para a melhoria da qualidade da formação dos professores e alunos. Essa rede tem como público alvo os professores de educação básica da rede pública de ensino.

Nesse sentido, Imbernón (2001) afirma que a escolha da formação deveria ser pautada na análise que cada um faz sobre sua própria prática docente, ou seja, “um processo constante de autoavaliação que oriente seu trabalho. A orientação para esse processo de reflexão exige uma proposta crítica da intervenção educativa, uma análise da prática do ponto de vista dos pressupostos ideológicos e comportamentais subjacentes.” (p. 48-49).

Em consonância, Gatti (2013) afirma que, desde o fim do século XX e início do XXI, começaram as iniciativas para a formação continuada, muitas vezes com programas de caráter compensatório, que procuravam suprir os déficits de uma suposta má formação, enquanto o real objetivo deveria ser a atualização e o aprofundamento de conhecimentos novos, aprimoramento e inovações, tanto em questões da vida geral, quanto no âmbito da área de atuação.

Alferes e Mainardes (2011) acreditam que

para que tal situação seja transformada, é necessário que se estabeleçam programas de formação continuada de professores, como meio de fomentar a produção de intelectuais críticos, de aprimorar seus conhecimentos teóricos e estimular sua reflexão crítica a partir de seu contexto da prática (p.10).

Assim, a proposta de formação continuada poderá alcançar seu principal objetivo, que deve ser a possibilidade de os professores confrontarem e repensarem os seus referenciais e práticas pedagógicas, fundamentados em uma concepção crítica, de modo a melhorar seu exercício docente, além de fortalecer o reconhecimento de sua profissionalidade³. Ferreira (2008) acredita que uma perspectiva crítica da formação continuada precisa acontecer em um ambiente que tenha comprometimento com o desenvolvimento da atuação docente, articulando políticas sociais à prática pedagógica e às ações junto aos alunos, e não reproduzam uma visão meramente mercadológica.

Alferes e Mainardes (2011) afirmam que a formação continuada precisa valorizar o saber teórico, assim como fazer a instrumentalização dos professores para que eles possam implementar as práticas pedagógicas com o intuito de garantir a internalização do conhecimento por todos os discentes.

Saviani (2008), por sua vez, faz crítica à formação de professores, afirmando que por vezes ela é pensada de forma estratégica, somente para atender ao mercado, sem se pensar em como contribuir para melhorias do sistema educacional do país. Com relação ao pedagogo, por exemplo, considera que esse profissional foi taxado de generalista, pois “se procurou privilegiar a formação de técnicos por meio das habilitações com funções supostamente bem específicas

3 Para Guimarães (2006), a profissionalidade docente refere-se aos aspectos de atuação do professor e é inerente ao trabalho pedagógico-didático.

no âmbito das escolas e sistemas de ensino que configurariam um mercado de trabalho” (p.51). Nesse contexto, a formação do pedagogo está subordinada à produtividade social, buscando atender às demandas do mercado de trabalho e à indústria cultural⁴, o que, para Adorno (1999), “impede a formação de indivíduos autônomos, independentes, capazes de julgar e de decidir conscientemente” (p. 295).

Baseado em uma perspectiva marxista, Frigotto (2008) analisa que “a educação dos diferentes grupos sociais de trabalhadores deve dar-se a fim de habilitá-los técnica, social e ideologicamente para o trabalho. Trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital” (p. 26).

Coêlho e Guimarães (2012) afirmam que a educação é considerada pela sociedade e pelo Estado (MEC) conforme a lógica da quantidade de produto e resultados da produtividade, atendendo assim a lógica do capital, sem se pensar na qualidade do ensino ofertado. Entretanto, os autores acreditam que o principal objetivo da formação não pode ser a preservação da situação atual dos indivíduos, ou mesmo da sociedade, mas precisa ser um projeto de melhoria da sociedade em geral e mesmo da educação, embasado na liberdade, igualdade, justiça e fraternidade.

Esses autores também acreditam que, no que tange à concepção de formação de professores que atenda somente aos interesses do “mercado”, a tendência é a de perpetuar aquilo que é tido como “verdade”. Por exemplo, se os princípios da formação forem baseados na lógica do capitalismo para o atendimento ao mercado de trabalho, as suas práticas como docentes transmitirão os ideais do capitalismo, contribuindo para a formação de cidadãos consumidores de informações, o que “limita capacidades e saberes e empobrece os horizontes culturais e humanos dos educandos, além de deixar jovens e adultos vulneráveis no mundo do trabalho” (CÔELHO e GUIMARÃES, 2012, p. 10). Para os autores,

4 “se trata de uma transmissão programada e intencional de necessidades, costumes, vontades, maneiras etc., para universalizar os pensamentos e as vontades da população, para manipulá-las a respeito do que comprar, do que querer, do que fazer e de como agir.” (DONATO, 2008).

À medida que se circunscreve à esfera do imediato, deixa-se banalizar e empobrecer, esquece a complexidade e o caráter conflituoso e contraditório da sociedade e das instituições, a educação, a escola se desinteressam pela interrogação de seu sentido e razão de ser e se torna incapaz de motivar e instigar o pensamento e a criação. E assim, corre o risco de contribuir para manter a sociedade e as instituições, apenas fazendo-as funcionar, ao invés de ajudar os indivíduos, a sociedade e a humanidade a buscarem a gênese e o sentido dessas contradições e conflitos, bem como a pensá-los, a compreendê-los e a manterem uma convivência respeitosa com os que têm concepções diferentes, mesmo preservando suas convicções” (p. 10).

Assim, a formação continuada tem como principal função contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional do educador, no sentido de instigar o pensamento crítico e a autonomia docente para lidar com a realidade vivida dentro do espaço escolar. Além disso, deve propiciar as ferramentas teóricas e metodológicas para enfrentar e buscar as soluções para os muitos desafios impostos pelos processos de ensino, aprendizagem, gestão e organização do trabalho escolar, inseridos numa sociedade em constante transformação.

O CENTRO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

Para compreender a relação entre a formação continuada e as políticas públicas de avaliação em larga escala, foram analisados documentos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), a legislação relativa à instituição e implementação do IDEB, as Diretrizes Curriculares da Formação Inicial e Continuada (BRASIL, 2015) e a Política de Formação Continuada em Rede (GOIÂNIA, 2013) do município de Goiânia. A fim de compreender o contexto no qual os cursistas estão inseridos, foi necessário conhecer e analisar a Gerência de Formação dos Profissionais (GERFOR) da SME, bem como a formação continuada oferecida pela rede do município de Goiânia.

GERÊNCIA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA SME

O Centro de Formação de Professores⁵, hoje nomeado Gerência de Formação dos Profissionais da SME (GERFOR), foi criado em fevereiro de 1999, com o objetivo de proporcionar atividades para aperfeiçoar a prática dos profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino. Antes da criação do Centro de Formação dos profissionais da Rede Municipal de Educação de Goiânia, a formação continuada se dava por meio de palestras, seminários, simpósios, congressos, encontros, cursos em parcerias com as IES, bem como pelo acompanhamento das equipes técnicas da SME, o que está coerente com as DCN (BRASIL, 2015), que afirmam, no inciso primeiro do Art. 17, que a formação continuada deve ser pautada na oferta de atividades que buscam a formação e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades.

No município de Goiânia, a Gerência de Formação dos Profissionais da Educação é responsável pela formação continuada dos profissionais da rede. Segundo a coordenadora da GERFOR, são ofertados em média 50 cursos por ano, para cerca de 10.000 profissionais, desde a sua criação. A definição do público alvo para os cursos a serem oferecidos considera o perfil dos profissionais da RME (Rede Municipal de Educação) aos quais se destinam, levando em conta a função exercida pelos profissionais: apoios técnicos-professores, diretores, coordenadores, professores regentes e administrativos.

No caso dos cursos opcionais, as inscrições são realizadas conforme quantitativo de vagas disponibilizadas. Para os cursos que requerem representantes das instituições, quando obrigatórios, são realizadas pelo coletivo das próprias escolas ou instituições. A GERFOR conta com um blog, por meio do qual são realizadas as inscrições para as ações formativas (www.cefpe.blogspot.com.br).

A divulgação das ações formativas acontece via ofício às Instituições Educacionais, por meio das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e publicadas no blog da gerência. Cabe à direção e à coordenação pedagógica das Instituições Educacionais a responsabilidade pela socialização do ofício que encaminha a divulgação de ação formativa oferecida pela GERFOR. Quanto

5 A transição de Centro de Formação para Gerência de Formação, ocorre com Decreto Nº 1981, DE 08 de julho de 2016 que aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação e Esporte, no Capítulo III “Da organização estrutural”. O Art. 6 estabelece que “Integram a estrutura organizacional e administrativa da SME, nos termos do item 13, do Anexo I, da Lei Complementar nº 276/2015, com alterações pela Lei Complementar nº 293, de 30 de junho de 2016” (p.05), nos itens 4. Superintendência Pedagógica e de Esportes e 4.1. Diretoria Pedagógica, na qual a Gerência de Formação de Profissionais da SME está inserida.

à quantidade de vagas a serem disponibilizadas para cada ação formativa, a definição é feita pela própria Gerência, sempre de acordo com o tema proposto e as condições para efetivá-la.

Em 2018 a Gerência contava com 28 profissionais efetivos na formação continuada, que, segundo resposta prestada ao questionário de pesquisa pela coordenação, tem o seguinte perfil acadêmico-profissional:

ter domínio teórico e metodológico das Propostas Pedagógicas da RME; conhecer a dinâmica interna de trabalho da RME; conhecer e compreender a Política de Formação Continuada em Rede; ter domínio dos pressupostos da Teoria Histórico-cultural; demonstrar uma postura investigativa e crítica; ter domínio do conhecimento científico, ético, estético e político concernente à área de trabalho em que atuará; ter capacidade de trabalhar de forma interdisciplinar e coletiva (coordenação da GERFOR, 2019).

De acordo com a coordenadora da gerência, para atuarem na formação continuada, os profissionais da RME precisam ser indicados pelo Gabinete da SME e pela Superintendência Pedagógica e de Esportes, Diretoria Pedagógica. A seleção é feita por meio de entrevista com a equipe gestora da GERFOR. Quanto aos formadores que são convidados externos, atuam mediante o estabelecimento de convênios e/ou parcerias com outras instituições. Nesse caso, não há seleção, uma vez que trabalham nas instituições parceiras.

Com relação à formação dos formadores da Gerência de Formação, a coordenadora informou que eles se formam no exercício de suas funções com participações em cursos, palestras, fóruns, encontros, seminários, grupos de estudo, simpósios, debates internos, dentre outros. A equipe de formadores das ações propostas, juntamente com as coordenadoras e gerências, são os responsáveis por definir os planejamentos dos cursos a serem ofertados (conteúdos, objetivos, metodologia, materiais/recursos e avaliação).

Quanto ao Plano de Trabalho e os temas abordados pela GERFOR, são de responsabilidade da Superintendência Pedagógica e de Esportes, Gerências da Diretoria Pedagógica, Coordenadorias Regionais de Educação e também das Instituições Educacionais, definidos, em geral, após consulta aos responsáveis pelas instituições por meio do diálogo estabelecido com as diferentes instâncias da SME e com os profissionais da RME. Quando questionada sobre a avaliação de desempenho dos cursistas, a coordenadora disse que

se dá por meio da participação efetiva nos estudos, na realização das atividades propostas, na análise, síntese e apresentação de uma proposta de intervenção pedagógica a partir dos dados da avaliação. Para ter direito à certificação o cursista deve ter frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) e nota igual ou superior a 70 (setenta), de acordo com o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia – Lei nº 091, de 26 de junho de 2000. A ação formativa é avaliada pelos cursistas mediante instrumento elaborado pela GERFOR (coordenadora da GERFOR, 2019).

Ainda de acordo com a coordenadora, os cursos, quando obrigatórios, acontecem dentro do horário de trabalho e em turmas que atendam o quantitativo de profissionais convocados.

Atualmente, a formação continuada oferecida pelo município de Goiânia é regida pela Política de Formação Continuada em Rede (PFCR), a Proposta Pedagógica para a formação continuada dos profissionais da SME de Goiânia (GOIÂNIA, 2013), o até então Centro de Formação dos Profissionais da Educação (CFPE), agora GERFOR, sendo uma instância do Departamento Pedagógico (DEPE) que tem como responsabilidade propor, articular e implementar a Política de Formação Continuada em Rede. A PFCR (2013) ressalta que a formação continuada oferecida não se restringe aos professores, mas abrange todos os profissionais envolvidos na educação.

Nesse sentido, se faz necessário conhecer a concepção desse documento. Assim, a PFCR estabelece que por política de formação continuada compreende-se “o conjunto de pressupostos políticos, epistemológicos e pedagógicos que orientam os saberes e práticas, considerando a unidade de todas as ações formativas empreendidas pela SME” (GOIÂNIA, 2013, p. 9).

Assim, a política anunciada dialoga com a Rede externa (Conselho Municipal de Educação, Agências Formadoras, Secretarias Municipais, Movimentos Sociais, Políticas Públicas, dentre outros), interna (entre os Departamentos e instâncias da SME), bem como com as instituições educacionais, a fim de qualificar e garantir a consecução das Propostas Pedagógicas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, da Infância e da Adolescência e da Educação Fundamental de Adolescentes, Jovens e Adultos. Essa Política materializa-se por meio de Projetos Formativos e Ações Formativas.

O documento também ressalta que, tão logo seja aprovada a Política de Formação Continuada em Rede pelo Conselho Municipal de Educação (CME), “não haverá necessidade de elaborar e encaminhar projetos de cursos isolados para serem desenvolvidos, uma vez que todos eles deverão partir dos pressupostos aqui defendidos e dos projetos formativos deles apreendidos” (GOIÂNIA, 2013, p. 9 e 10).

Observa-se ainda que, na trajetória dos processos formativos, buscou-se possibilitar a problematização da experiência docente imediata, com o intuito de mediá-la com eixos epistemológicos das diversas áreas de conhecimento que são fundamentais na educação. Desse modo,

Essa intencionalidade resultou no afastamento de fórmulas prescritivas, assumindo, como princípio e método, os fundamentos epistemológicos do conhecimento e suas possibilidades metodológicas. Essa perspectiva formativa não se limita ao “saber fazer” contingente e circunscrito às narrativas e relatos de experiência, mas antes, envolve a articulação entre pressupostos pedagógicos e a realidade das instituições educacionais. (Ibid., p. 06).

Observa-se que esse princípio converge para o que propõe Nóvoa (1991), para quem a formação continuada precisa ser crítico reflexiva e não deve ficar no âmbito de aperfeiçoamento das práticas. É necessário que sejam fornecidos aos professores “os meios de um pensamento autônomo e que facilite as dinâmicas de autoformação participada, o que implica um investimento pessoal, um trabalho livre e criativo sobre os percursos e os projectos próprios, com vistas à construção de uma identidade profissional” (p. 25).

A PFCR (2013) expressa a compreensão da RME em considerar a formação continuada como um movimento contínuo e dialético, que possibilita aos profissionais da educação aspectos necessários para a reflexão da práxis pedagógica nos diferentes espaços educativos da rede escolar. Busca, assim, um constante diálogo com as políticas públicas educacionais nacionais e locais que associam a formação continuada para os profissionais da educação com a qualidade da educação básica no Brasil.

Em consonância com a LDB, as ações formativas promovidas pela SME assumem a formação sólida do profissional da educação, a valorização e profissionalização como pontos primordiais, reafirmando a importância da formação para qualificação do trabalho nas instituições educacionais e para a progressão na carreira docente e na administrativa, em consonância, portanto, com o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia (Lei Complementar nº 091, de 26 de junho de 2000) e Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Trabalhadores Administrativos da Educação do Município de Goiânia (Lei nº 9128, de 29 de dezembro de 2011). (Ibid., p. 08).

A PFCR considera a formação continuada como elemento que contribui para a consolidação da identidade profissional, e então “o foco das atenções desloca-se do quanto, do que e do como se acumula na formação para a problematização do sentido e do porquê se produz um conhecimento histórico e socialmente determinado” (p. 8). Dessa forma, para contribuir com a qualificação do saber-fazer dos profissionais da educação, busca privilegiar a prática investigativa e

problematizadora da realidade “tendo em vista uma formação crítica e propositiva que interroga, questiona e que, coletivamente, promove mudanças qualitativas nas ações cotidianas” (p. 9).

Em decorrência desses fatores, a PFCR está em consonância com a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica⁶ (BRASIL, 2005), quando estabelece que “a formação do educador deve ser permanente e não apenas pontual, [pois] a formação continuada não é correção de um curso por ventura precário, mas necessária para a reflexão permanente do professor” (p. 5, *acréscimos nossos*), buscando sempre a melhoria na qualidade do ensino ofertado pela educação.

A PFCR também atende ao que estabelece o Conselho Nacional de Educação (CNE), em sua resolução de Nº 2, de 1 de julho de 2015, que formaliza as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior, bem como a formação continuada. No artigo 16 do capítulo VI, intitulado “Da formação continuada dos profissionais do magistério”, descreve que

a formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente (Ibid., p. 13).

A PFCR estabelece que os Projetos de Ações Formativas, obrigatoriamente, devem estar sintonizados com a legislação educacional – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica, O Plano Nacional Educacional (PNE), Plano Municipal de Educação (PME) e os Regulamentos e Portarias em âmbito nacional e local. Em razão disso, os profissionais formadores precisam conhecer os documentos que pautam cada nível e modalidade, para que seja possível construir ações interdisciplinares e consolidar uma Política de Formação Continuada em Rede, o que pressupõe “qualificar os processos de ensino e aprendizagem em todas as etapas e modalidades que implicam ações, opções e políticas estratégicas na RME, tendo em vista a garantia do direito à aprendizagem e à formação humana de todos os sujeitos que participam do processo educativo” (Ibid., p. 12).

6 Criada em 2004, objetivando a contribuição para a melhoria da qualidade da formação dos professores e alunos. Essa rede tem como público alvo os professores de educação básica da rede pública de ensino.

Do ponto de vista epistemológico, a Política de Formação Continuada da SME reafirma os

pressupostos que norteiam a aprendizagem e o desenvolvimento humano em uma Perspectiva Histórico-cultural e os Fundamentos do Materialismo Histórico Dialético, como método de estudo e compreensão da realidade. É deste referencial epistêmico que se parte para a compreensão do sentido político e pedagógico que articula as ações formativas em Rede (Ibid., p. 14).

O documento destaca a importância da estreita relação que deve existir entre a Política de Formação e as políticas públicas educacionais para que se possa garantir os direitos sociais, humanos e civis.

A PFCR, que tem sua materialização pautada em projetos e ações formativas, deve partir da dialeticidade, da historicidade e da identidade profissional. Para a efetivação da PFCR, é necessário considerar os pressupostos pedagógicos que devem conduzir essa política, tais como considerar a formação como um processo contínuo, capaz de agregar os saberes advindos da formação inicial com aqueles adquiridos no exercício da profissão.

Segundo estabelece a PFCR, para que se efetive a Política de Formação Continuada em Rede, é necessário considerar os pressupostos pedagógicos que irão subsidiar a forma que esta Política será conduzida, tais como: a formação como processo contínuo, que articule saberes da formação inicial com os obtidos no exercício da profissão; os saberes da formação – articular o conhecimento científico, o conhecimento pedagógico e o conhecimento sobre a Rede, ou seja, aqueles que corroboram com o fortalecimento da identidade profissional, bem como os que perpetuam as práticas consagradas culturalmente, por serem significativos; a interdisciplinaridade, considerada como processo e resultado de estudo e produção de conhecimento sistematizado, pois trata, questiona, interroga, estranha e valida o conhecimento.

A PFCR explicita preocupação com a formação dos formadores da GEFOR, sendo estes considerados “importantes sujeitos na consolidação desta Política” (p.32). Assim, estabelece que cabe ao Departamento Pedagógico (DEPE) e à Gerência de Formação a priorização de temas como “a educação como política pública, a Teoria Histórico Cultural e o Materialismo Histórico-dialético, como fundamentos epistemológicos, a interdisciplinaridade, dentre outros” (p.31-32).

Destaca a importância da articulação e parceria com as universidades locais para “oferta de grupos de estudos para os professores/formadores do CEFPE, como forma de ampliar e fortalecer o debate acadêmico, bem como

assessorar o CEFPE na condução dos estudos da Política de Formação” (p.32). Enfatiza também a importância de os formadores participarem de momento externos, como apresentações, representação e eventos externos à SME.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo buscou-se analisar as políticas públicas que têm subsidiado a formação continuada de professores no Brasil entre os anos de 2008 a 2016, identificando também os fundamentos históricos, teóricos e metodológicos que sustentam a formação continuada dos professores na Gerência de Formação dos Profissionais da SME, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

A formação continuada dos profissionais da educação de Goiânia é de responsabilidade da GEFOR, antes nomeada Centro de Formação de Professores, desde 1999, com o objetivo de proporcionar atividades para aperfeiçoar a prática dos profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino.

De acordo com os resultados deste estudo, a formação continuada da rede municipal de Goiânia, que acontece via GERFOR, tem sido realizada com a perspectiva de contribuir com a consolidação da identidade profissional dos professores e demais profissionais da rede, bem como com a qualidade do ensino a ser ofertado, privilegiando uma prática investigativa e problematizadora da realidade. Os cursos são organizados a partir de temas sugeridos pelos professores, objetivando discutir o dia a dia no espaço escolar com vistas a possibilitar a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem.

Nesse cenário, a formação continuada se constitui como uma política pública que propicia a atualização do profissional já em exercício da função. Entretanto, a formação também é imersa no contexto de influência neoliberal, no qual a formação continuada é vista como uma oportunidade para atender às demandas e necessidades imediatas oriundas do “mercado de trabalho”.

Em relação às avaliações nacionais e em larga escala, este estudo mostrou que as políticas públicas que as subsidiam, as justificam como sendo indutoras de qualidade do ensino, na medida em que possibilita identificar as lacunas no desenvolvimento dos estudantes. Quanto ao resultado da pesquisa no âmbito da GERFOR, foram analisados documentos e dados coletados divididos em três categorias para análise: Gerência de Formação dos Profissionais da SME; o processo de formação continuada no município de Goiânia; a relação das políticas de avaliações externas (Saeb/Ideb) e a formação continuada no município de Goiânia.

Por fim, tendo em vista que as políticas para formação continuada: abrangem cursos de curta ou longa duração; promovem a atualização, o desenvolvimento e aprofundamento profissional constante dos profissionais docentes; buscam atender às necessidades recorrentes da prática educacional; acompanham o desenvolvimento da legislação educacional e promovem a atualização permanente dos conhecimentos e saberes da docência, conclui-se que a GERFOR tem alcançado os seus objetivos de modo a subsidiar as melhorias das práticas dentro do ambiente escolar. Entretanto, embora haja indícios de que os resultados do IDEB possam influenciar no planejamento dos cursos ofertados pela GERFOR, o presente estudo é inconclusivo no que tange à esse aspecto, não nos permitindo afirmar que esse índice seja determinante dos currículos dos cursos ofertados no período estudado.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. **Textos escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J. A. FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO BRASIL. In: **Seminário de Pesquisa do PPE**. Universidade Estadual de Maringá: 2011. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2011/pdf/1/001.pdf. Acesso em: abril de 2018.

ALONSO, M. **O trabalho docente: teoria & prática**. São Paulo: Pioneira, 1999.

ANDALÓ, C. S. de A. **Fala, professora!:** repensando o aperfeiçoamento docente. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

ASSIS, L. M.; LIMA, D. C. B. P. Editorial. Atorreado eu permaneço atento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 02, p. 329-345, mai./ago., 2018.

ASSIS, L. M. de; AMARAL, N. C. Avaliação da Educação: Por um sistema nacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 27-48, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/258/436>. Acesso em: jan. 2019.

ASSIS, L. M. de. As condições de trabalho de professores da educação básica em Goiás. In: OLIVEIRA, D. A., VIEIRA, L. F. **Trabalho docente na educação básica em Goiás**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 115-132.

ASSIS-PETERSON, A. A.; SILVA, E. M. N. “Não tenho estoques de sonhos para me manter em pé”: construção de identidades de uma professora de inglês. In: BARROS, S. M.; ASSIS-PETERSON, A. A. (Org.). **Formação crítica de professores de línguas: desejos e possibilidades**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2010. p. 145-174.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BRASIL. Ministério da educação conselho nacional de educação conselho pleno. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de julho de 2015 – Seção 1 – pp. 8-12. Disponível em: http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Brasília, DF: 1971. Disponível em: Acesso em 10 maio de 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 5ª Edição, [1996] 2010. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf. Acesso em: outubro de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Brasília: 1998.

BRASIL. Portaria Normativa n. 14, de 21 de maio de 2010. **Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente**. Diário Oficial da União, seção 1, n.24, f. 11, 24 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 9/2001**. Homologado em 17/01/2002. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL, Ministério da Educação. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL nº 8.035/2010. Brasília, DF: Edições Câmara, 2011.

BRASIL. Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus. Lei nº. 5.692/71, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. In **Política e Educação no Brasil**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

BRASIL, Ministério da Educação/SEB. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Orientações Gerais**, Brasília, 2005.

CHIMENTÃO, L. K. O significado da formação continuada docente. **4º CONPEF** – Congresso Norte Paranaense de Educação Física Escolar, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/conpef/conpef4/trabalhos/comunicacaooralartigo/artigocomoral2.pdf>. Acesso em: abril de 2016.

COELHO, I. M; GUIMARÃES, G. **Educação, escola e formação**. Goiânia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/xmlui/handle/ri/487>. Acesso em: janeiro de 2017.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (org.). **Avaliação. Construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 13-62.

DONATO V. **Logística Verde**: Uma abordagem sócio-ambiental, Rio de Janeiro, Editora Ciência Moderna, 2008.

FERREIRA, N. S. C. **A gestão enquanto instrumento para a construção e qualificação da educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/gestao.pdf>. Acesso em: 07 jul. de 2008.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da Educação** – Impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, p. 295-316, 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação da Educação Básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (orgs.) **Ciclo de Debates**: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos. Florianópolis: Editora Insular, 2013, p.70-96.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2008.

GATTI, B. A. Análise das políticas públicas para a formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**. Campinas: Autores Associados. v.13, n.37, p. 57-70, 2008.

GATTI, B. A. Formação continuada de professores: a questão psicossocial. **Cadernos de Pesquisa**. [online] 2003 n. 119. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000200010&lng=pt&nr_m=iso. Acesso em: julho de 2016.

GATTI, B. A. Possibilidades e Fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs.). **Ciclo de debates**: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos. Florianópolis: Editora Insular, 2013, p.47-69.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação e Esportes. Gerência de Formação dos Profissionais da Educação. **Política de Formação Continuada em Rede**: Proposta políticopedagógica para formação continuada dos profissionais da Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Goiânia. Out.2013.

GUIMARÃES, V. S. A socialização profissional e profissionalização docente: um estudo baseado no professor recém-ingresso na profissão. In.: GUIMARÃES, V. S. (Org.). **Formar para o mercado ou para a autonomia?** O papel da Universidade. Campinas: Papyrus, 2006.

GUIMARÃES, V. S. **Formação de professores:** Saberes, identidades e profissão. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

IMBERNÓN, F. **Formação docente e profissional:** formar-se para a mudança e a incerteza. São Paulo: Cortez, 2001.

JANELA, A. A. **Avaliação Educacional:** regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000, p.13-51.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola:** teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar.** 21 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NÓVOA, A. **A formação contínua de professores:** realidades e perspectivas. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1991.

PIMENTA, S. G.; GHEDIN, E. (Orgs.). **Professor reflexivo no Brasil:** gênese e crítica de um conceito. São Paulo: Cortez, 2002.

RIBAS, M. H. **Construindo a competência: processo de formação de professores.** São Paulo: Olho d'Água, 2000.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** 10 ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, C. S. R. da; FRADE, I. C. A. da. **Formação de professores em serviço.** Presença Pedagógica, Belo Horizonte, v. 3, n. 13, 1997.

SOARES, K. C. D. **Trabalho docente e conhecimento.** 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

VEIGA, I P.A. **Escola**: Espaço do Projeto Político-Pedagógico. 7. ed. Campinas, SP: Papirus.1998.

Sarah Rizzia Campos Luiz

Pedagoga, Especialista Em Docência Universitária, Mestre Em Educação Pelo Programa De Pós Graduação Em Educação Da Faculdade De Educação Na Universidade Federal De Goiás. E-mail: sarahrizziaclm@hotmail.com

Lúcia Maria Assis

Professora Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Educação pela UFG. E-mail: luciamariadeassis@gmail.com

Recebido em 14/02/2020

Aprovado em 22/06/2020

Desafios da gestão escolar na construção da educação integral

Challenges of school management in the integral construction of education
Desafíos de la gestión escolar en la construcción de la educación integral

PEDRO GANZELI

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-6237-5110>

Universidade Estadual de Campinas.

CRISTIANE MACHADO

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-3522-4018>

Universidade Estadual de Campinas

ROSANE GARCIA DORAZIO NOGUEIRA

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-6079-9729>

Universidade Estadual de Campinas

Resumo: Este artigo tem o objetivo de explicitar e problematizar os desafios enfrentados e as ações adotadas pela gestão escolar para a construção da educação integral em uma escola municipal de Campinas-SP de ensino fundamental. Utilizamos como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica, a análise documental e observações participativas na unidade escolar pesquisada. O processo de organização do espaço escolar demandou embates políticos e pedagógicos entre as instâncias da Secretaria Municipal de Educação e a equipe gestora, prevalecendo as demandas da unidade escolar.

Palavras-chave: Educação integral. Escola em Tempo Integral; Gestão escolar. Projeto político-pedagógico.

Abstract: *This article aims to explain and problematize the challenges faced and the actions adopted by the school management for the construction of full-time education in an elementary school in the city of São Paulo. We used as methodological procedures the bibliographic review, the documentary analysis, and participant observations on the researched school unit. The process of organizing the school space involves political and pedagogical conflicts between the instances of the Municipal Education Department and the management team, with the prevalence of demands of the school unit.*

Keywords: *Integral Education. Full-time education; School Management. Political-Pedagogical Project.*

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo explicar y problematizar los desafíos enfrentados y las acciones tomadas por la administración escolar para la construcción de la educación a tiempo completo en una escuela municipal de Campinas (SP) de educación primaria. Utilizamos como procedimientos metodológicos la revisión de literatura, análisis de documentos y observaciones participativas en la unidad escolar investigada. El proceso de organización del espacio escolar exigió enfrentamientos políticos y pedagógicos entre las instancias de la Secretaría Municipal de Educación y el equipo directivo, prevaleciendo las demandas de la unidad escolar.*

Palabras clave: *Educación integral. Educación a tiempo completo; Gestión escolar. Proyecto Político Pedagógico.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, verificamos o aumento de políticas educacionais que promovem a ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola, demandando inovações na organização curricular na direção da educação integral (COELHO; HORA; ROSA, 2015). Dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – Inep (BRASIL, 2017) mostram que de 2010 a 2015 o número de matriculados mais que triplicou no período, passando de 1.327.129 para 4.648.277 de estudantes.

O Programa Mais Educação, criado em 2007 pelo governo federal, foi um indutor da ampliação da jornada do aluno de ensino fundamental no contraturno escolar em todo o Brasil (MAURÍCIO, 2014), favorecendo o debate sobre o significado da educação integral, considerando as limitações da organização da escola pública (LECLERC; MOLL, 2012). Algumas análises sobre esse programa indicam que suas diretrizes são “mercadológicas e gerenciais” e que a política “visa à racionalização dos gastos, à transferência de responsabilidades e à obtenção de melhores resultados” (SCHIMONEK, 2015, p. 513).

As experiências de educação em tempo integral podem ser agrupadas, em linhas gerais, em dois formatos, conforme indica Cavaliere (2009, p. 53): 1) enfatiza a ampliação do tempo de atividades dos alunos no âmbito da unidade escolar com vivências curriculares diversificadas sendo, portanto, “escola de tempo integral”; 2) busca utilizar o espaço do contraturno escolar com ações, “fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola, pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas”, se constituindo em “aluno em tempo integral”. Coelho (2012, p. 81-82) explica que:

[...] a primeira expressão – escola de tempo integral – compreende a ampliação da jornada como um fator demandado pela própria natureza e função da escola. Em outras palavras, se entendemos ser essa função a de apresentar, constituir e construir os conhecimentos sócio-historicamente consolidados, quanto maior for o tempo dedicado a esse processo, obviamente dentro de uma organização curricular própria à escola e a essa meta, além de presente no projeto pedagógico da instituição, maiores serão as possibilidades de que essa construção aconteça com qualidade. Já a segunda expressão – aluno em tempo integral – abre espaço não para o adensamento da função da escola, como a entendemos e evidenciamos [...], mas sim para o sujeito que nela se (con)forma: o aluno.

Ao mesmo tempo em que há um consenso de que as iniciativas de ampliação do tempo de permanência na escola têm se desenvolvido com base em diferentes modelos e organizações dos tempos e espaços, há também consenso da constante e robusta expansão dessas experiências, seja em uma perspectiva de democratização da educação básica (CAVALIERE, 2013), seja como forma de enfrentamento das desigualdades educacionais (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2012), ou ainda como política compensatória com caráter provisório, pontual e temporário, aproximando-se do caráter filantrópico (CAVALIERE, 2014).

A transformação de uma unidade escolar que funcionava em tempo parcial para uma “escola de educação integral” compreende um desafio para os gestores educacionais dos órgãos centrais, assim como da unidade escolar envolvida, sendo considerado um processo que abrange a confluência, e não raro, o conflito, entre interesses e especificidades organizacionais que requerem estudos sobre o seu significado para o projeto político-pedagógico (PPP) instituído e instituinte na escola. Nesse sentido, concordamos com a compreensão de Coelho, Hora e Rosa (2015, p. 156) de que “tempo integral não corresponde, necessariamente, a educação integral”, todavia, é possível aproximar esses conceitos por meio da organização curricular e pedagógica das experiências implementadas.

Para Silva (2018), as escolas que aderem às propostas educação integral e/ou em tempo integral precisam ter como princípio e horizonte a garantia dos direitos sociais a todas as crianças e jovens brasileiros para se tornarem:

Uma escola acolhedora e humanista, com professores e gestores qualificados e respeitados por condições de trabalho dignas, uma segura orientação curricular e pedagógica, uma prática de autonomia e de sustentabilidade, entre outras bandeiras, haveria de nuclear uma escola e uma educação integral para a humanização, para a cidadania, para a inclusão e para a plena vivência da diversidade humana. (SILVA, 2018, p. 123).

Em janeiro de 2014, foi instituído o município de Campinas-SP o “Projeto Piloto ‘Escola de Educação Integral (EEI)’”, pelo decreto nº 18.242. Nesse mesmo ano, duas unidades escolares foram transformadas em EEI e no ano de 2015, mais três unidades passaram a integrar o projeto piloto.

Este artigo¹ tem o objetivo de explicitar e problematizar os desafios enfrentados e as ações adotadas pela gestão escolar para a construção da educação integral em uma escola da rede municipal de Campinas, que atende alunos de ensino fundamental. Utilizamos como procedimentos metodológicos, neste estudo: revisão bibliográfica, análise documental e observações participantes na unidade escolar pesquisada (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), ancorados no método da pesquisa-ação – mesma escolha teórico-metodológica da pesquisa mais ampla. De acordo com Barbier (2002, p. 119):

O espírito mesmo da pesquisa-ação consiste em uma abordagem em espiral que a todas utiliza. Significa que todo avanço em pesquisa-ação implica o efeito recursivo em função de uma reflexão permanente sobre a ação. Inversamente, porém, todo segmento de ação engendra *ipso facto* um crescimento do espírito da pesquisa.

A organização do trabalho de pesquisa envolve dois grupos de pesquisadores: os externos, provenientes da universidade e os internos, sujeitos que participam do dia a dia escolar e que se dispuseram à produção da pesquisa. Com o desenvolvimento da pesquisa, busca-se a formação de um “pesquisador coletivo”, implicado na explicação da dinâmica da realidade investigada². A participação de todos os pesquisadores (externos e internos) no processo de pesquisa, desde a produção do diagnóstico até a elaboração de relatórios, deve ser considerada como cogestão, que promove o desenvolvimento de explicações comuns sobre a realidade pesquisada. Para Morin (2004, p. 67), a participação “exige engajamento pessoal, abertura à atividade humana, sem relação de dependência, onde o diálogo prevalece nas relações de cooperação ou de colaboração.”

Os dados para a elaboração deste artigo foram coletados no período de dezembro de 2017 a novembro de 2018, por meio de coleta de documentos e anotações em diário de campo realizadas em 16 reuniões entre a equipe de

1 Este artigo é resultado parcial da pesquisa “A construção da educação integral: projeto político pedagógico participativo e democrático”, com financiamento PROC. FAPESP 2017/14814-0, coordenada pelo Prof. Dr. Pedro Ganzeli.

2 Para Barbier (2002), o pesquisador coletivo é um grupo-sujeito formado por pesquisadores profissionais, no caso, dois professores universitários (Prof. Dr. Pedro Ganzeli e Profª. Drª. Cristiane Machado) e por membros “que gozem de todos os privilégios (mas particularmente implicados), da população vinculada à investigação participativa” (p. 103), no caso, a diretora e as duas orientadoras pedagógicas (Profª. Rosane Garcia Dorazio Nogueira, Profª. Andréia dos Anjos Cassado e Profª. Carolina da Silva Costa).

pesquisadores (externos e internos – as informações sobre os participantes foram excluídas do texto para avaliação garantindo o anonimato), no acompanhamento das atividades realizadas para a construção do Projeto Político-Pedagógico da Escola de Educação Integral.

Considerando as determinações da política de educação integral como produção de regras para serem realizadas no âmbito das unidades escolares, cabe analisar os processos que envolveram a concretização da política, na perspectiva do modelo organizacional em ação (LIMA, 2001). Assim, inicialmente apresentamos as orientações previstas na legislação sobre a educação integral na rede municipal de educação de Campinas para, em seguida, analisarmos o processo vivenciado por uma unidade escolar da rede municipal, com foco no trabalho desenvolvido pela equipe gestora, a fim de atender as demandas administrativas e político-pedagógicas para a transformação da escola parcial em integral.

PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E PROJETO PILOTO DA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

A construção do conceito de educação integral passa necessariamente, a nosso ver, pelas disposições expressas na Constituição Federal e da legislação que a regulamenta, bem como no movimento político administrativo que informa a organização da educação no Brasil.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, garantiu a educação enquanto direito, sendo essa disposição de fundamental importância para a construção de uma realidade educacional que contribua para a superação das desigualdades sociais, econômicas e políticas presentes no nosso país. O artigo 205 da Constituição Federal define a educação como:

[...] direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, compreendemos que uma educação baseada nesses princípios constitui a educação republicana³ e, para sua construção, é necessário um projeto político-pedagógico que promova a educação em sua integralidade.

3 Compreendemos educação integral como um conceito para além de programas e/ou modalidades de ensino, identificando-a com a educação republicana, em conformidade com os determinantes constitucionais. Consideramos que o atendimento aos interesses sociais e individuais pela educação integral se faz indispensável para superação da formação de deficientes cívicos (SANTOS, 1999).

Assim, podemos considerar a “educação integral” como uma expressão da educação republicana, conforme disposto no texto constitucional (GANZELI, 2018).

Entretanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/1996) é genérica sobre a organização escolar para a garantia da educação integral. A legislação mostrou-se mais específica ao definir o número de horas mínimas de frequência diária à escola na educação infantil e ensino fundamental. No artigo 29, que trata do atendimento na educação infantil, verificamos a distinção entre o período de permanência do estudante na escola, sendo o mínimo de 4 (quatro) horas diárias, considerado turno parcial e de 7 (sete) horas diárias para a “jornada integral”. A legislação determina que no ensino fundamental o estudante tenha que cumprir “pelo menos” 4 (quatro) horas diárias no estabelecimento de ensino, “sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola” (Art. 34).

Em 2007, por meio da Portaria Interministerial nº 17/2007, o governo federal instituiu o Programa Mais Educação com o propósito de criar as condições para a ampliação da jornada escolar, prioritariamente, em escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e localizadas em regiões de vulnerabilidade social. O Art. 1º explicita o objetivo do programa de:

[...] contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos. (BRASIL, 2007).

Cabe pontuar que estudos formularam críticas ao programa como a pouca integração entre as atividades desenvolvidas pelos voluntários do Programa Mais Educação e o projeto político-pedagógico da unidade escolar. Para Cavaliere (2014), esse programa promoveu a ampliação junto a determinados grupos de alunos de atividades de diferentes naturezas não promovendo a educação de forma integral. Mesmo tendo o mérito de proporcionar a superação do caráter disciplinar presente no espaço escolar, as atividades propostas consistiram em “justaposição à rotina escolar de atividades complementares, chamadas de ‘atividades de educação integral’.” (p. 1214). A autora afirma, ainda, que o Programa Mais Educação⁴, em consequência de seu caráter compensatório, não

4 Em 2016, o Programa Mais Educação foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação, direcionado para as escolas de ensino fundamental, com foco no ensino de língua portuguesa e matemática, conforme disposições da portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. O fomento às escolas de tempo integral foi normatizado pela portaria nº 1.145, direcionando-se para as escolas de ensino médio.

garantiu a promoção da educação integral considerada como “a formação do indivíduo em seus aspectos cognitivos, culturais, éticos, estéticos e políticos.” (CAVALIERE, 2014, p. 1214).

Com a lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE (2014/2024), o debate sobre a oferta de educação integral foi revigorado, prevendo em sua meta 6, para o final da década: “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.”

No Plano Municipal de Educação – PME (2015/2025) do município de Campinas (lei nº 15.029, de 24 de junho de 2015), a meta 6 reproduz o texto do PNE (2014/2024). Suas sete estratégias apresentam-se semelhantes ao texto do plano nacional, das quais destacamos três:

6.6 – Criar subsídios e viabilizar construção curricular nas escolas de Educação Integral que garanta a permanência dos alunos em jornada ampliada, contemplando as múltiplas dimensões formativas dos sujeitos, sem hierarquização e fragmentação das diferentes áreas do conhecimento no espaço e tempo curricular;

6.7 – Assegurar jornada adequada ao trabalho pedagógico das escolas de Educação Integral a todos os profissionais;

6.8 – Garantir estudo e ações que limitem o número de alunos por professor. Que a relação professor/aluno seja definida por etapa, considerando as seguintes diretrizes:

- a) para o ensino fundamental, anos iniciais: 20/25 estudantes por turma;
- b) para o ensino fundamental, anos finais: 25/30 estudantes por turma.

Evidencia-se nessas estratégias a preocupação dos proponentes sobre a organização do espaço escolar, dos componentes curriculares, do trabalho docente e da relação aluno/turma, de forma a viabilizar um atendimento qualificado nas “Escolas de Educação Integral”, aproximando-se da concepção de “educação integral” e afastando-se da concepção de “aluno em tempo integral”, na qual existe um aumento nas atividades curriculares no contraturno do aluno, sem alterações no currículo escolar parcializado, conforme analisamos anteriormente (CAVALIERE, 2009; COELHO, 2012).

Em janeiro de 2014, antecipando o PME, foi instituído pelo decreto nº 18.242 o “Projeto Piloto ‘Escola de Educação Integral (EEI)’”, sendo criada uma comissão para a definição de suas diretrizes. O artigo 3º determina que:

Os alunos das unidades educacionais nas quais for implantado o Projeto Piloto “Escola de Educação Integral – EEI” passarão a ter, no mínimo, 07 (sete) horas de permanência diária na escola, podendo totalizar o máximo de 45 (quarenta e cinco) horas-aula semanais entre os componentes curriculares da Base Nacional Comum e das Atividades Complementares.

Para os professores foi criada uma jornada de trabalho específica, conforme analisaremos mais adiante, garantindo a sua permanência em uma única unidade escolar.

A normativa determinou que os componentes curriculares, tempos e espaços pedagógicos da EEI deveriam ser organizados por eixos de trabalho, definidos pelos órgãos colegiados das unidades educacionais e das equipes educativas dos órgãos descentralizados da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Campinas, sendo devidamente publicados em resolução.

Nesse mesmo mês e ano, a Comissão para Estudos da Escola de Educação Integral elaborou o documento “Projeto Piloto para Escola de Educação Integral: uma proposta em construção no município de Campinas”⁵ que comporta os fundamentos, concepção de educação integral, objetivos educacionais, diretrizes para a organização curricular, organização do trabalho docente, entre outros elementos constituintes da EEI no município.

Ao discutir os fundamentos das EEIs, o projeto piloto indica a importância do aumento do tempo de permanência do aluno em atividades educativas, entretanto, afirma a necessidade de qualificação e articulação destas, com a elaboração de projeto interdisciplinar exigindo a reformulação do projeto de escola para a formação integral do aluno.

O documento explicita que a organização do ensino nas EEIs deve ser realizada numa “perspectiva articulada, integrada e interdisciplinar”, tendo por base “Eixos de Trabalho”. Para tanto, todos os componentes curriculares passaram a ter a mesma carga didática, de forma a garantir a coerência entre os diversos componentes curriculares e as práticas sociais. Essas novas exigências demandou mudanças significativas na organização político-pedagógicas das unidades escolares participantes do projeto piloto, conforme analisaremos mais adiante.

O projeto piloto faz referência às “Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais” (CNE/CEB nº7/2010) e às “Diretrizes Curriculares da Educação Básica para o Ensino Fundamental – Anos Iniciais: um processo contínuo de reflexão e ação” (2012) da rede municipal de educação de Campinas, como norteadoras do processo de organização curricular. Além disso, define o coletivo de professores,

assim como a comunidade, como os principais responsáveis pela elaboração dos temas, conteúdos e formas de trabalho, garantindo a autonomia⁶ dos sujeitos na construção de um projeto político-pedagógico próprio da unidade escolar.

Para Ezpeleta e Rockwell (1986), a escola não pode ser compreendida apenas enquanto versão presente nos registros oficiais (normativas, diretrizes curriculares, avaliação externas, outras), mas também como uma realidade não documentada, considerando que “a determinação e presença estatal se entrecruza com as determinações e presenças civis de várias características.” (p. 13). É nessa direção que, a seguir, apresentamos o processo de construção da educação integral em uma unidade escolar da rede municipal de Campinas, tendo como foco a organização do espaço escolar e sua relação com o projeto político-pedagógico.

DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

A complexidade do cotidiano escolar apresenta inúmeros desafios para gestores, funcionários e docentes. Nos limites deste artigo, destacaremos dois desafios que se mostraram relevantes no processo de transformação da escola de tempo parcial em uma escola de educação integral: adequação dos espaços/tempos escolares.

A unidade escolar em que realizamos a pesquisa foi inaugurada no ano de 1968, recebendo o nome de Escola Parque Raul Pila (NOBRE, 2008). Com projeto inovador, suas instalações contavam com piscina, teatro de arena, sala de artes, salas de aula, pátios e salas de administração, em terreno amplo com 10 mil m², atendendo alunos do pré-primário ao primário.

O espaço escolar foi sendo transformado conforme as demandas sociais e econômicas do município, assim como para atendimento das reformas educacionais. Em 2014, a então Escola Municipal de Ensino Fundamental Raul Pila, atendia a aproximadamente 610 alunos, do 1º ao 9º ano, organizados em dez turmas no período manhã e oito no período da tarde, contando com 80 matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) no período noturno. Suas instalações compreendiam dez salas de aula, uma biblioteca, uma sala multiuso, um laboratório de informática e duas quadras poliesportivas sem cobertura. A equipe gestora era composta por uma diretora, duas vice-diretoras, dois orientadores pedagógicos. O quadro de professores era formado por 33 docentes, contando com 15 funcionários.

O início do ano letivo de 2014 na EMEF Raul Pila foi marcado por um comunicado do Núcleo de Ação Educativa Descentralizada (NAED), órgão descentralizado da SME de Campinas, informando que a partir do próximo ano a unidade escolar passaria a atender a educação integral. Entre as justificativas para a instalação da educação integral, destacava-se: amplo espaço físico, equipe de gestão escolar completa, baixo rendimento pelo Ideb e atendimento a uma população em condições de vulnerabilidade social.

A transformação da unidade escolar em educação integral foi recebida com reserva pela equipe gestora, pois não havia sido feita nenhuma consulta prévia. Além disso, desde o ano de 2012, quando a diretora em exercício assumiu o cargo⁷, um conjunto de ações foi realizado no sentido de qualificar o projeto político-pedagógico. No ano de 2013, por exemplo, contou com o desenvolvimento de 20 oficinas pedagógicas com o aporte do Programa Mais Educação. A comunidade contava, ainda, com o apoio de duas organizações filantrópicas no bairro para o atendimento no contraturno, indicando a existência de atividades extraescolares para os alunos da unidade escolar.

A notícia da transformação da escola em educação integral foi recebida com ceticismo pelos professores e funcionários, preocupados com as possíveis dificuldades que as mudanças poderiam gerar. Informações como a inadequação do espaço físico e as dificuldades com a organização do trabalho docente, advindas das duas primeiras escolas de educação integral em atividade naquele ano, influenciavam negativamente a percepção deles sobre a escola de educação integral.

A comunidade de pais e responsáveis avaliou com otimismo a transformação da escola em educação integral, considerando positiva a possibilidade de suas filhas e filhos estenderem a permanência na escola, compreendida como ampliação de possibilidades de aprendizagem.

Iniciou-se um diálogo entre a equipe gestora e os dirigentes da SME, tendo como foco a inadequação das instalações para o atendimento à educação integral, considerando a questão: como atender 18 turmas em 10 salas ao longo da jornada integral?

Foi cogitada a incorporação da biblioteca, laboratório de informática e da sala de multiuso como salas de aula, sendo verificada a possibilidade de construção de dois “quiosques” no espaço escolar para o atendimento de turmas. Essas sugestões foram rejeitadas pela equipe gestora, com a justificativa que

7 Entre os anos de 2002 a 2012 ocorreu a alteração de dez diretoras à frente da gestão dessa unidade escolar, demonstrando a instabilidade nos processos de organização da unidade nesse período.

seria um grande prejuízo para a dinâmica curricular, bem como, a experiência com quiosques nas unidades escolares de educação integral não tinha sido bem avaliada, especialmente em dias de chuva.

Em abril de 2014, diante da resistência e dificuldades demonstradas, os dirigentes sugeriram que a equipe de gestão apresentasse uma proposta de adequação do espaço físico com o “mínimo indispensável” para o atendimento da educação integral. Este foi o primeiro desafio da equipe gestora, que passou a realizar estudos sobre as instalações necessárias para o atendimento da educação integral. O estudo envolveu um processo de análise e negociação entre a equipe gestora, funcionários do departamento de arquitetura da SME, tendo como foco a adequação qualificada do espaço escolar.

As sugestões de mudanças apresentadas ao Conselho de Escola versavam sobre a necessidade de construção de um novo refeitório com capacidade para 250 pessoas, viabilizando o atendimento de todos os alunos em apenas dois momentos; construção de cozinha, despensa, banheiro e vestiário para cozinheiras, de forma a garantir a produção de alimentos em condições adequadas de higiene, assim como a construção de mais quatro salas de aulas. Os debates foram pautados pela necessidade de atendimento condizente com o previsto na Constituição, no qual o espaço físico deveria garantir o atendimento humanizado e humanizador das pessoas. Após a aprovação da proposta pelo Conselho de Escola, esta foi encaminhada para análise dos órgãos centrais.

Em maio de 2014, a proposta de construção foi aprovada, sendo autorizado o uso de recursos destinados à unidade escolar para a realização das obras, agilizando o processo de construção e as obras iniciadas em agosto. A empresa construtora garantiu a realização das obras com a disponibilização de duas equipes, possibilitando a entrega das novas edificações no mês de novembro. A aquisição do mobiliário demandou novas negociações com os órgãos centrais e a instalação ocorreu apenas no início do ano letivo.

Nos meses seguintes, foram feitas adaptações no espaço escolar com a verba do Programa Conta Escola⁸: o antigo refeitório tornou-se uma biblioteca, a antiga cozinha tornou-se sala de Arte, a antiga biblioteca e o almoxarifado tornaram-se salas de aula.

O segundo desafio foi a organização dos tempos/espços pedagógicos de professores e alunos da escola de educação integral. Ao longo do segundo semestre de 2014, equipe gestora passou a estudar em conjunto com o corpo

8 O Programa Conta Escola da Secretaria Municipal de Campinas foi criado com o objetivo de repassar recursos financeiros para as unidades escolares da rede (decreto nº 14.524, de 14 de novembro de 2003).

docente, a composição da nova matriz curricular para o período estendido. Um dos múltiplos aspectos envolvidos estava na transformação da organização disciplinar em dois turnos de 4 horas diárias (manhã e tarde) e 30 horas/aulas semanais, para uma estrutura curricular que deveria atender a jornada única de 7 horas diárias e 45 horas semanais.

Atendendo a diretriz do Projeto Piloto da não hierarquização das disciplinas, todos os componentes curriculares passaram a ter a mesma carga didática, com 6 horas/aulas, sendo uma inovação na organização da grade de horários, exigindo adaptações ao longo de dois anos.

A jornada de trabalho docente também foi alterada, pois até então compreendia três possibilidades de composição, a saber: 15/20, 24/32, 30/40, sendo que o primeiro número representa a quantidade de horas/aulas destinadas a atividades com os alunos e as demais divididas em atividades de atendimento escolar e planejamento pedagógico. Nas escolas de educação integral foi criada a jornada 24/40. A jornada de trabalho docente foi organizada da seguinte forma:

I - Trabalho Docente com Aluno (TDA): compreende o exercício da docência em cumprimento ao currículo, em atividade direta com a coletividade de crianças, adolescentes;

II - Horas-atividade: de cumprimento obrigatório para todos os docentes, inclusive aos que se encontrem em regime de acumulação de cargos, formada por:

a) Trabalho Docente Coletivo (TDC): espaço formativo que compreende reuniões pedagógicas da equipe escolar para a construção, o acompanhamento e a avaliação do PPP da Unidade Educacional e para as atividades de interesse da Secretaria Municipal de Educação;

b) Trabalho Docente Individual (TDI): para o Ensino Fundamental: compreende o atendimento e a recuperação dos alunos, reuniões com pais, atividades educacionais e culturais com alunos;

c) Trabalho Docente de Preparação de Aulas (TDPA): compreende o trabalho desempenhado em hora e local de escolha do docente, destinado à preparação das atividades pedagógicas;

d) Trabalho Docente entre Pares (TDEP): compreende as reuniões entre os docentes do mesmo Ciclo/Ano e ou Componente Curricular, para planejamento e organização do trabalho pedagógico;

e) Trabalho Docente de Formação (TDF): compreende o tempo utilizado pelos docentes para formação em serviço, objetivando à qualificação da ação pedagógica. (Resolução SME nº 5/2014, Art. 5).

Organizar o trabalho pedagógico nesse novo formato, considerando os tempos/espaços estendidos das atividades pedagógicas, demandou um processo de estudo e negociações entre a supervisão escolar, a equipe de gestão, os professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis dos alunos.

A elaboração da grade curricular teve como preocupação central a distribuição dos diferentes componentes curriculares de forma a evitar a concentração de atividades em um único período, favorecendo a compreensão sobre o atendimento em período estendido. Foi necessário um trabalho intenso para a mudança da cultura escolar pautada no tempo parcial, para a ideia de educação integral. Não foi um processo sem conflito, pois não existia consenso entre gestores e professores sobre o significado da educação integral, evidenciando a necessidade da construção de uma concepção comum de educação integral entre os participantes do cotidiano escolar.

Com as alterações no espaço físico a unidade escolar passou a contar com 17 salas de aula para as 18 turmas. Uma nova dinâmica de utilização do espaço escolar foi elaborada, sendo estabelecida uma sala de referência para cada turma dos Ciclos I e II (do 1º ao 5º ano) e sala ambiente para as disciplinas dos Ciclos III e IV (do 6º ao 9º ano), com a utilização das quadras pela disciplina de Educação Física. O sistema de mudança de salas entre os alunos favoreceu formas diferenciadas no uso do espaço escolar, promovendo a circulação dos alunos e novas formas de apropriação do espaço coletivo neste ambiente. No ano de 2015, quando a unidade escolar passou a funcionar como Educação Integral, estavam matriculados 580 alunos, com um quadro de 52 professores 23 funcionários.

Houve renovação do quadro de professores, com a mudança de 50% dos docentes, exigindo retomada das discussões sobre o significado da educação integral nas reuniões pedagógicas. Assim também foi alterada a equipe gestora, com a saída dos dois orientadores pedagógicos (OPs), que assim como os professores que solicitaram a saída, demonstraram descrença em relação a forma de organização da EEI. Os cargos de OPs só foram preenchidos no mês de setembro daquele ano, exigindo desdobramento no trabalho da diretora e das vice-diretoras para o acompanhamento pedagógico junto aos professores e alunos.

Foi fundamental para o exercício de organização curricular da escola em tempo integral a participação de todos os profissionais – professores e gestores – nas discussões e decisões relacionadas. Não foi um processo sem conflito, mas o resultado, ainda que não seja o ideal, promoveu um caminhar na direção de um projeto político-pedagógico que compreende o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o mundo do trabalho.

O espaço escolar, enquanto construto cultural e histórico, compreende o suporte físico da educação, conforme o projeto que o sustenta. Alterada a função da escola, altera-se a forma de conceber sua arquitetura, suas instalações e, conseqüentemente, seu currículo e seus professores (DÓREA, 2013). O estudo

revelou um processo em construção, no qual a transformação do espaço escolar foi acompanhada com a projeção de sua ocupação pedagógica na perspectiva da educação republicana.

REFLEXÕES FINAIS

Neste estudo, buscamos ressaltar a complexidade que envolveu o processo inicial (em construção) vivenciado em uma unidade escolar de ensino fundamental de escola de tempo parcial para uma escola de educação integral: determinações dos órgãos centrais; financiamento; estudos sobre a ocupação político-pedagógica do espaço escolar; dissensos e consensos entre equipe gestora, professores, funcionários, pais e alunos; que nos permite reafirmar que a administração escolar materializa-se pela interação entre os sujeitos (LIMA, 2001; PARO, 2007).

Os desafios de adequação do espaço físico e dos tempos pedagógicos para a escola de educação integral envolveram trabalho coletivo de estudo e planejamento político-pedagógico, produzindo uma identidade coletiva, ainda que precária, entre os sujeitos que vivenciaram o processo em construção. A organização dos tempos pedagógicos entre componentes curriculares com mesma carga didática, distribuídos ao longo da semana, sem hierarquização, com aulas no período da manhã e da tarde, exigiu a reformulação dos planos de ensino, das formas de relacionamento entre gestores, professores, funcionários, alunos, pais e comunidade, promovendo um aprendizado organizacional e transformando a forma de compreensão dos sujeitos sobre o significado da escola pública.

Acertos e erros passaram a ser foco de estudo e planejamento coletivo, tendo a gestão democrática como alicerce organizacional e como norte a construção de uma concepção comum de educação integral, respaldado no pluralismo de ideias em diálogo na EEI.

Cabe destaque a postura democrática assumida pela diretora escolar, ao garantir a participação nos encaminhamentos demandados, assim como tomou para si a tarefa de coordenação do processo de organização político-pedagógica da escola de educação integral e de elaboração do PPP.

A construção da educação integral impõe desafios nas dimensões política, pedagógica e administrativa, as quais compreendem a organização da escola pública. Diante desses desafios, o princípio constitucional da gestão democrática tornou-se uma referência importante no processo de negociação e proposição de ações qualificadas e relevantes.

Na experiência da Escola de Educação Integral Raul Pila o diálogo se apresentou como elemento fundante, como pavimento “do caminho que se faz ao caminhar” no processo de materialização da educação integral. Novos desafios, novas leituras...

REFERÊNCIAS

BARBIER, René. **A pesquisa-ação**. Brasília: Plano Editora, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://goo.gl/oFsgfY>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://goo.gl/sDBLxD>. Acesso em: 23 abr. 2015.

BRASIL. MEC. **Portaria Normativa Interministerial nº 17**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Brasília, DF, 24 abr. 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/d4gBHi>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). **Censo escolar 2016**: notas estatísticas. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica **Resolução nº 7**, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF, 2010.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão Democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios São Paulo: Cortez, 1998.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes Curriculares da Educação Básica para o Ensino Fundamental – Anos Iniciais**: Um processo Contínuo de Reflexão e Ação Prefeitura Municipal de Campinas. Organização e coordenação: Heliton Leite de Godoy. 2012.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. **Resolução nº 5**, de 10 de março de 2014. Dispõe sobre a Organização do Trabalho Pedagógico das Unidades Educacionais integrantes do Projeto Piloto “Escola de Educação Integral - EEI”.

CAMPINAS. **Decreto nº 18.242**, de 24 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a criação do Projeto Piloto de Escolas de Educação Integral (EEI) da rede pública municipal de ensino de Campinas e dá outras providências.

CAMPINAS. **Decreto nº 14.524**, de 14 de novembro de 2003. Dispõe Sobre os critérios e normas para o repasse de recursos financeiros às Unidades Educacionais Públicas Municipais e revoga o Decreto Nº 13.854 De 15 De Fevereiro De 2002, Disponível em: <https://url.gratis/HWwck>. Acesso em 20 de fev 2017.

CAMPINAS. **Lei Municipal nº 15.029**, de 24 de junho de 2015, Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do artigo 6º da Lei nº 12.501, de 13 de março de 2006, do Município de Campinas, Estado de São Paulo.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Revista Em Aberto**, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.

CAVALIERE, Ana Maria; MAURÍCIO, Lucia Velloso. A ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: sobre modelos e realidades. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 251-273, jan./abr. 2012.

CAVALIERE, Ana Maria; Educação integral como “política especial” na educação brasileira. In: COELHO, L. M. C. da C. (Org.). **Educação integral**: história, políticas e práticas. Rio de Janeiro: Rovelte, 2013. p. 237-254.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1205-1222, out./dez. 2014.

COELHO, Lígia Martha C. da C. Alunos no ensino fundamental, ampliação da jornada escolar e educação integral. **Educar em Revista**, Curitiba, p. 73-89, jul./set. 2012.

DÓREA, Célia Rosângela Dantas. A arquitetura escolar como objeto de pesquisa em História da Educação. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 49, p. 161-181, set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/K1TMqg>. Acesso em: 23 maio 2015.

EZPELETA, Justa; ROCKWELL, Elsie. **Pesquisa participante**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

GANZELI, Pedro. Educação integral: direito público subjetivo. **Educação: Teoria e Prática**, v. 27, n. 56, p. 575-591, mar. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/AEVCNP>. Acesso em: 17 maio 2018.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; HORA, Dayse Martins; ROSA, Alessandra Victor. Organização curricular e escola de tempo integral: Precisando um conceito e(m) sua(s) práticas(s). **Revista Teias**, v. 16. n. 40, p. 155-173, 2015.

LECLERC, Gesuína de Fátima; MOLL, Jaqueline. Educação integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? In: **Em Aberto** Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v. 25, n. 88, p. 1-214, jul./dez. 2012.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa** São Paulo: Cortez, 2001.

MAURÍCIO, Lucia Velloso. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos – Brasil e Europa. Ensaio: aval. pol. públ. **Educ., Rio de Janeiro**, v. 22, n. 85, p. 875-898, out./dez. 2014.

MORIN, André. **Pesquisa-ação integral e sistêmica: uma antropopedagogia renovada**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

NOBRE, Sonia Aparecida dos Santos. **EMEF Raul Pila 1968-2008: 40 anos contribuindo para a educação de Campinas**. Campinas, 2008.

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

SANTOS, Milton. Os deficientes cívicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jan. 1999. Caderno Mais.

SCHIMONEK, Elisangela Maria Pereira. A qualidade do ensino público e a privatização via Programa Mais Educação. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 25, n. 50, maio/ago. 2015.

SILVA, Maria Cristiani G. **A educação integral na escola de tempo integral**: as condições históricas, os pressupostos filosóficos e a construção social da política de Educação Integral como direito no Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Unicamp, Campinas, 2018. 146 f.

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, jan. 2005. Disponível em: <https://goo.gl/hhRZE9>. Acesso em: 2 maio 2014.

Pedro Ganzeli

Doutor em Educação. Professor Livre Docente da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Política, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE), coordenador do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE). E-mail: pedro.ganzeli@gmail.com

Cristiane machado

Docente no Depase (Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais) na Faculdade de Educação da UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP - Universidade de São Paulo (2003), Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas (1995) e Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela PUC Campinas - Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1991). Desenvolve pesquisas relacionadas aos temas Política Educacional, Gestão Educacional e Avaliação Educacional. E-mail: crimacha@unicamp.br

Rosane Garcia Dorazio Nogueira

Mestranda na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Diretora Educacional de Escola Municipal de Campinas (SME). Membro do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE). E-mail: rosanedorazio@uol.com.br

*Recebido em 27/03/2020
Aprovado em 06/05/2020*

Uma produção que se intensifica: a educação domiciliar nas pesquisas acadêmicas

A production that intensifies: home education in academic research

*Una producción que se intensifica:
la educación en el hogar en la investigación académica*

MARIA CELI CHAVES VASCONCELOS

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-3624-4854>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

FABIANA FERREIRA PIMENTEL KLOH

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-0690-9501>

Universidade Católica de Petrópolis

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar a análise de dissertações e teses sobre a educação domiciliar, defendidas em programas de pós-graduação brasileiros. A fonte de consulta foi o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. O *corpus* investigativo, composto por 35 dissertações e teses, defendidas no período de 2010 até 2019, foi analisado a partir de uma pesquisa exploratória e bibliográfica. Entre os principais achados, destacam-se o aumento do interesse pela temática com foco na legislação pertinente, além da inserção gradual da pesquisa sobre o assunto em programas de pós-graduação, predominantemente da área de Educação e do Direito, ressaltando-se a produção de um número maior de dissertações do que de teses.

Palavras-chave: Educação domiciliar. *Homeschooling*. Ensino em casa. Desescolarização.

Abstract: The article aims to present the analysis of dissertations and theses on homeschooling defended in Brazilian graduate programs. The source of the consultation was the Capes Theses and Dissertations Catalog and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations. The investigative corpus, composed of 35 dissertations and theses defended in the period from 2010 to 2019, was analyzed from exploratory and bibliographic research. Among the main findings, we highlight the increased interest in the subject with a focus on the relevant legislation, in addition to the gradual insertion of research on the subject in graduate programs, predominantly in the area of Education and Law, with emphasis on the production of a greater number of dissertations than theses.

Key words: Home education. *Homeschooling*. Teach at home. Unschooling.

Resumen: *El artículo tiene como objetivo presentar el análisis de disertaciones y tesis sobre educación en el hogar, defendidas en programas de posgrado brasileños. La fuente de consulta fue el Catálogo de Tesis y Disertaciones de Capes y la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones. El corpus de investigación, compuesto por 35 disertaciones y tesis, defendidas en el período 2010-2019, se analizó a partir de una investigación exploratoria y bibliográfica. Entre los principales hallazgos, destacamos el mayor interés en el tema con un enfoque en la legislación relevante, además de la inserción gradual de la investigación sobre el tema en programas de posgrado, predominantemente en el área de Educación y Derecho, destacando la producción de mayor número de disertaciones que tesis.*

Palavras-chave: *Educación en el hogar. Homeschooling. Enseñanza en el hogar. Desescolarización.*

INTRODUÇÃO

Antes mesmo dos acontecimentos que tornaram o ano de 2020 um marco na história da humanidade, com a pandemia de Covid-19 – que levou a Organização Mundial da Saúde (OMS)¹ a declarar a necessidade de quarentena e o consequente isolamento social, a fim de conter a propagação do vírus –, o movimento pela educação em regime domiciliar já vinha ganhando fôlego. Em pouco mais de uma década, a educação domiciliar passou de tema subsumido no debate educacional à pauta de discussão envolvendo os mais diversos atores, além de educadores, incluindo intelectuais, juristas, parlamentares e o próprio poder executivo, pois o presidente do país, eleito em 2018, tinha como uma das “metas” prioritárias do seu governo, a regulamentação dessa modalidade de ensino.

Embora não se trate da mesma situação, mas de circunstâncias que se aproximaram por condições diferentes, a educação sob “regime especial domiciliar” (RIO DE JANEIRO, 2020), estabelecida pela Deliberação do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro nº 376/2020 como uma das medidas do afastamento social recomendada pela OMS para restringir a disseminação da pandemia de Covid-19, colocou pais e mães confrontados à tarefa de acompanhar a escolarização dos filhos no ambiente doméstico, fazendo com que pesquisas sobre o assunto fossem acessadas pela mídia, em busca de algum tipo de orientação a essas famílias.

¹ A OMS declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo coronavírus (Covid-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, conforme site oficial <https://www.paho.org/bra/>.

Também chamada de “*homeschooling*”, palavra que, nos Estados Unidos da América, passou a nomear esta possibilidade de educação, a partir de seu surgimento no final dos anos de 1960 (LYMAN, 2000), a educação domiciliar vai ter, no Brasil, de forma recorrente, essa denominação incorporada nas discussões sobre a modalidade de ensino que ocorre nos espaços privados, por ter seu modelo baseado no daquele país. Contudo, Vasconcelos e Morgado (2014, p. 206) alertam para o fato de que “sua tradução, para o português, não se pode dar de forma literal”, pois não significa escolarização em casa, mas sim “processos de escolaridade”, que acontecem “sob a responsabilidade dos familiares e sem a interferência direta do Estado”.

A transposição do modelo americano para o Brasil encontrou, entretanto, desde suas primeiras experiências neste país, por volta dos anos 2000, uma majoritária oposição dos setores educacionais, ainda que sustentada por parlamentares e apoiada por segmentos da população que já praticavam ou eram simpatizantes do *homeschooling*. Diante desse quadro, qualquer tentativa de regulamentação dessa prática não vislumbrava nenhuma possibilidade de ser concretizada. Há menos de uma década, o tema sequer conseguia alcançar o estágio de se manter como Projeto de Lei (PL) no Parlamento brasileiro, sem que fosse arquivado, antes de chegar perto de qualquer votação plenária. Por conseguinte, sua discussão também era suprimida e restrita a algumas Comissões do Congresso, nas quais lograva êxito em ser apreciado. Vasconcelos e Boto (2020) descrevem que o primeiro movimento parlamentar sobre o assunto ocorre em 1994, percorrendo toda a primeira década dos anos 2000 com diversos PLs sendo apresentados e todos eles padecendo do mesmo destino: o arquivamento sem qualquer possibilidade de outro encaminhamento.

Entre as principais obstaculizações imputadas a esse movimento, os argumentos contrários englobavam desde aspectos econômicos, sociais, psicológicos e, notadamente, jurídicos, além das questões educacionais de defesa incondicional da escolarização obrigatória. Os que se referiam a questões econômicas, viam na educação domiciliar uma tentativa de desescolarização atrelada às políticas neoliberais de desresponsabilização dos governos para com a educação pública (VASCONCELOS, 2017). Já na esfera jurídica, a opção pela modalidade de educar os filhos fora das instituições escolares, tratada como um direito ao exercício pleno da liberdade, de alguma forma se contrapunha ao dever de educar. A contradição entre o direito e o dever estava centrada na complexa tarefa de averiguação do cumprimento da condição de educação das crianças *homeschoolers*, bem como de os conhecimentos oferecidos pelas famílias, serem efetivamente mapeados e supervisionados pelo poder público, correndo-se o risco de haver crianças e adolescentes sem nenhum tipo de ensino formal. No

campo educacional – reforçado por autores que fundamentam seus estudos em referenciais da psicologia (BECKER; GRANDO; HATTGE, 2020; RIBEIRO, 2020) –, a maior crítica, entre tantas, refere-se à falta da socialização proporcionada pelo ambiente escolar e os danos que esse relativo “isolamento”, decorrente da não participação nos grupos instituídos pelas classes escolares, poderia causar a crianças e adolescentes com um universo restrito de convivência ao longo da prática do *homeschooling*.

Seja pela insistência das famílias que praticavam o *homeschooling*, sofrendo todas as pressões legais de uma prática proibida no Brasil, seja pela oportunidade vislumbrada pelos parlamentares, o tema voltou à pauta do Congresso em 2012, por meio do PL nº 3.179, buscando mudar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96) para permitir a educação domiciliar e, dessa vez, tornou-se a matriz de outros tantos PLs apensos que, a par dos diversos esforços do atual governo, ainda não tiveram êxito em serem aprovados.

Todavia, esse debate atravessou um longo caminho até que chegássemos às sintéticas considerações anteriores. Arquivado no parlamento até o início da década de 2010, nos meios acadêmicos, o assunto era simplesmente silenciado, confundido com outras práticas conservadoras, ignorado e até excluído, como atestam trabalhos sobre a temática enviados para eventos científicos renomados da área, cuja resposta era, sucintamente, a de que a matéria não constava do escopo de problemáticas e de pesquisas educacionais de interesse deste campo.

Ainda que se possam encontrar alguns trabalhos acadêmicos de graduação anteriores a 2010 produzidos em universidades, no que se refere à pós-graduação, de acordo com Santos (2019), em pesquisa semelhante sobre a educação domiciliar, antes do período indicado, somente podem ser localizadas uma tese e uma dissertação que trataram do assunto.

Incitada pelo forte poder midiático que desponta sobre o tema a partir de 2010, expondo a arena de disputa entre favoráveis e opositores a essa prática, a educação domiciliar passou, naquele momento, a despertar o interesse dos meios acadêmicos. A produção científica, por sua vez, voltou-se para essa problemática e, pouco a pouco, foram surgindo pesquisas em importantes instituições de ensino superior do país, cujo foco era a educação domiciliar, a legislação, as famílias, suas motivações, as circunstâncias, as discussões sobre a viabilidade ou não dessa prática, entre outras abordagens.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo fazer uma revisão da literatura sobre essa produção acadêmica relativa à educação domiciliar, acompanhando a sua evolução durante a última década e demonstrando o quanto o assunto se intensificou e se aprofundou, tornando-se objeto de dissertações e teses acadêmicas. Para além do objetivo central, o estudo também se justifica à

medida que a educação domiciliar, de acordo com Vasconcelos e Boto (2020, p. 11), “já passou por diferentes circunstâncias, entre elas, mudanças no contexto político” em que está inserida, transformando-se de uma temática restrita às minorias “com poucas chances de qualquer aceitação”, a “foco principal da agenda política do governo”, o que a torna um assunto urgente e necessário a ser debatido no âmbito das políticas públicas educacionais.

ABORDAGEM METODOLÓGICA: UMA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA SOBRE O TEMA

A par do propósito do presente artigo, de identificar e examinar dissertações e teses que tratam da educação domiciliar, utilizamos em nosso estudo a abordagem metodológica relativa às investigações exploratórias, partindo de uma revisão da literatura sobre o assunto, a qual resultou em uma pesquisa qualitativa e, essencialmente, bibliográfica, que remete a um balanço das referências acerca dessa matéria e sua intensificação na última década. Para tanto, tomamos como fonte de pesquisa os bancos de dados oficiais, como o Catálogo Digital de Teses e Dissertações da Capes e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), usando diferentes indexadores nessa busca, concentrando a investigação no recorte temporal que compreendeu os anos de 2010 até 2019.

Após uma ampla pesquisa nos bancos de dados, entre os resultados obtidos, que constituem o *corpus* documental do estudo, foi possível localizar e acessar 35 trabalhos de mestrado e doutorado, sendo 25 dissertações e 10 teses, que enfocam a discussão a respeito da educação domiciliar. Nota-se, portanto, *a priori*, um aumento gradual do interesse pelo assunto, a julgar pelo número de trabalhos acadêmicos que assinala dois registros nos primeiros anos da década, ampliando-se para até sete registros localizados em 2016. Essa constatação corroborou a hipótese inicial da pesquisa, de haver uma intensificação do interesse pelo tema em programas de pós-graduação de universidades brasileiras, justificando o recorte temporal adotado.

Cabe ressaltar, entretanto, que, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, exclusivamente bibliográfica, cujo objetivo é demonstrar a intensificação e o foco de estudos sobre a temática em pauta, os dados numéricos não são absolutos, pois dependem das variáveis da disponibilidade dos bancos de teses e dissertações, bem como dos indexadores utilizados que nem sempre correspondem àqueles usados na área de educação. Quanto a esse último aspecto, vale notar que nossa pesquisa abrange a revisão da literatura de trabalhos acadêmicos produzidos na área de Ciências Humanas e Sociais, podendo haver outras abordagens em áreas distintas.

De toda forma, pelos motivos elencados, o conjunto analisado não tem nenhuma pretensão de ser absoluto, mas tão somente constituir-se em um exemplo da intensificação da produção acadêmica sobre a temática, certamente, havendo outros tantos trabalhos não disponíveis ou não localizados nos bancos de dissertações e teses consultados, o que comprova a proposição que afirmamos neste artigo.

Nossa busca pelos trabalhos acadêmicos nos bancos de dissertações e teses, no intervalo selecionado de 2010 a 2019, iniciou pelas palavras-chave utilizadas como indexadores, o que nos levou a perceber que nem sempre a “chave” para a temática pode se restringir às palavras indexadas, uma vez que o tema em pauta, a educação domiciliar, em que pese já possuir muitas generalizações em sua acumulação teórica, ainda possui especificidades de tratamento em cada área de inserção.

Após uma seleção muito mais ampla, nossa eleição chegou às seguintes palavras-chaves: educação domiciliar, *homeschooling*, ensino em casa e desescolarização. As palavras-chaves educação doméstica e ensino no lar somente foram encontradas em dissertações e teses referentes a essa prática no século XIX ou no início do século XX, bastante marcadas por essa datação temporal e relacionadas às práticas de “educação na casa”² (VASCONCELOS, 2005), usadas para ensinar crianças e adolescentes na esfera privada, sem a interferência do estado, antes da obrigatoriedade escolar ser decretada e, antes ainda, da hegemonia da escola ter destituído a casa como um lugar aceito para escolarização (VASCONCELOS; MORGADO, 2014).

Dessa forma, com base nas palavras-chaves, educação domiciliar, *homeschooling*, ensino em casa e desescolarização, e considerando a sua incidência, elegemos essas quatro categorias para a classificação dos trabalhos acadêmicos encontrados e sua posterior análise. Após concluído o levantamento nos bancos de dados consultados, o instrumento analítico metodológico adotado abarcou, respectivamente, aspectos relativos à intensificação da produção acadêmica, a natureza dos programas de pós-graduação dos quais se originou o estudo, a tipologia dos trabalhos, distribuídos entre dissertações e teses, e as principais problemáticas das pesquisas levantadas. Quanto a esse último aspecto do escopo analítico, optamos por examinar mais detalhadamente as teses de doutorado sobre o tema, tendo em vista constituírem-se estudos mais aprofundados, buscando apresentar uma síntese das pesquisas realizadas.

2 A terminologia “educação na casa” refere-se à sua equiparação/inversão à “educação na escola”, cuja subjetividade é diferente da abrangida por “educação em casa”, ou seja, essa prática é exposta como educação formal realizada na própria casa do aluno (VASCONCELOS, 2017).

É PRECISO FALAR DO ASSUNTO: O QUE TEM DITO A PRODUÇÃO ACADÊMICA?

No que se refere aos termos educação domiciliar, *homeschooling*, ensino em casa e desescolarização, constata-se uma produção acadêmica que vem se intensificando com o passar dos anos, interessando, particularmente, a pesquisadores das áreas da Educação e do Direito. Para a visualização de como essa produção tem se movimentado em relação não só a quantidade, mas também ao seu interesse por programas de pós-graduação com expertise em políticas educacionais, elaboramos dois quadros demonstrativos. Para sua elaboração, utilizamos como critério a ordenação cronológica, iniciando pelos trabalhos mais recentes, com o objetivo de acompanhar a evolução da temática, no que diz respeito à ampliação e ao aprofundamento dos estudos.

O Quadro 1 apresenta os trabalhos relacionados às palavras-chaves educação domiciliar e *homeschooling*, visto que, algumas vezes, elas aparecem juntas ou são usadas como sinônimas nos textos acadêmicos, dificultando, sobremaneira, separá-las em categorizações diferenciadas. Contudo, optamos em separá-las em duas categorias, verificando a priorização do autor por uma ou outra, no título, indexadores e resumo, e computando a frequência em que aparecia nesses três campos.

Quadro 1 – Termo de busca: educação domiciliar e *homeschooling* – dissertações (D) e teses (T) por título, autor, instituição e ano – de 2019 a 2010

PALAVRAS-CHAVES	NÍVEL E PROGRAMA	TÍTULO	AUTOR	INSTITUIÇÃO (DATA)
EDUCAÇÃO DOMICILIAR	Mestrado em Educação (D)	Educação domiciliar ou “lugar de criança é na escola”? uma análise sobre a proposta de <i>homeschooling</i> no Brasil	Aline Lyra dos Santos	Universidade Federal do Rio de Janeiro (2019)
	Mestrado em Educação (D)	Práticas pedagógicas na educação domiciliar: um estudo de caso em Aracaju/SE	Alexandro Vieira Pessoa	Universidade Federal de Sergipe (2019)
	Mestrado em Direitos Fundamentais (D)	Ensino domiciliar como direito-dever fundamental à educação: conformação deôntico-axiológica dos seus aspectos normativos e principiológicos	Claudio Márcio Bernardes	Universidade de Itaúna (2017)
	Doutorado em Educação Escolar (T)	Além da escola: reflexões teórico-metodológicas com base na análise de práticas educativas alternativas descobertas em áreas rurais da região de São Carlos, SP	Marinaldo Fernando de Souza	Universidade Estadual Paulista (2016)
	Mestrado em Direito Constitucional (D)	O direito de optar pela educação domiciliar no Brasil	Nardejane Martins Cardoso	Universidade de Fortaleza (2016)
	Mestrado em Direito (D)	Educação institucionalizada: serviço público inafastável enquanto expressão dos valores comunitários adotados democraticamente	Aline Eliana Busch	Universidade de Santa Cruz do Sul (2014)
	Mestrado em Educação (D)	<i>Homeschooling</i> no Brasil: a legislação, os projetos de lei e as decisões judiciais	Fabiana Ferreira Pimentel Kloh	Universidade Católica de Petrópolis (2014)
	Mestrado em Ciências Jurídicas (D)	Obrigatoriedade escolar à luz dos objetivos constitucionais do direito à educação: análise da educação domiciliar	Tatiana Richetti	Centro Universitário de Maringá (2014)

**Quadro 1 – Termo de busca: educação domiciliar e *homeschooling* –
dissertações (D) e teses (T) por título, autor, instituição e ano –
de 2019 a 2010**

	Mestrado em Direito (D)	Limitação à autonomia privada na educação dos filhos	Gláucia Maria Pinto Vieira	Universidade Católica de Minas Gerais (2011)
	Doutorado em Direito (T)	Direito à educação familiar	Wander Carvalho Dompieri Garcia	Pontifícia Universidade Católica/SP (2010)
HOMESCHOOLING	Mestrado em Direito (D)	<i>Homeschooling</i> : o desafio da educação domiciliar no Brasil frente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Oswaldo Kenji Kotsubo	Centro Universitário de Bauru/SP (2018)
	Doutorado em Direito (T)	O ativismo judicial no panorama do direito à educação: a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas educacionais e seus efeitos práticos: estudo comparado entre o Brasil e os EUA	Marcelo Mazotti	Universidade de São Paulo (2017)
	Doutorado em Educação (T)	As crianças e suas memórias de infância: escola e <i>homeschooling</i> nas narrativas infantis	Juliane Soares Falcão Gavião	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017)
	Mestrado Profissional em Administração (D)	<i>Homeschooling</i> no Brasil: um estudo sobre as contribuições do ensino domiciliar no desenvolvimento das competências individuais e na formação educacional	Simone Novaes	Faculdade Pedro Leopoldo/MG (2017)
	Mestrado em Direito (D)	O sistema familiar na teoria política: repensando o lugar da criança na teoria de justiça	Cláudia Turner Pereira	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2016)
	Mestrado em Educação (D)	As representações sociais de escolarização na polêmica acerca da <i>homeschooling</i>	Morôni Azevedo de Vasconcellos	Universidade Estadual de Sã (2016)
	Mestrado em Teologia (D)	Liberdade religiosa no estado laico: abordagem jurídica e teológica	Warton Hertz de Oliveira	Faculdades EST (Escola Superior de Teologia) (2015)
	Mestrado em Educação (D)	"Direito à educação?": pergunta complicada (...): o que pensam os professores do primeiro segmento do ensino fundamental	Yrama Siqueira Fernandes	Pontifícia Universidade Católica/RJ (2015)
	Mestrado em Direito (D)	O <i>homeschooling</i> sob a ótica do melhor interesse da criança e do adolescente	Fernanda Moraes de São José	Pontifícia Universidade Católica/MG (2014)
	Mestrado em Direito (D)	Princípio do melhor interesse da criança: construção teórica e aplicação prática no direito brasileiro	Camila Fernanda Pinsinato Colucci	Universidade de São Paulo (2014)
	Mestrado em Direito (D)	<i>Homeschooling</i> : uma proposta de escolarização intrafamiliar	Renato Gomes Bastos	Pontifícia Universidade Católica/MG (2013)
	Mestrado em Educação, Arte e História (D)	Educação não obrigatória: uma discussão sobre o Estado e o mercado	Filipe Rangel Celeti	Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Entre os 22 trabalhos acadêmicos listados no Quadro 1, consta-se uma equivalência da produção em programas de pós-graduação em Direito, seguidos pelos de Educação. Além disso, o assunto é mais abordado em dissertações de mestrado (18 trabalhos) do que em teses de doutorado (4 resultados), devendo se considerar, porém, o próprio volume existente de cada uma dessas produções.

Completando nossa categorização, apresentamos as demais produções relacionadas às palavras-chave ensino em casa e desescolarização, dispostas no Quadro 2. Vale notar que os trabalhos acadêmicos agrupados nessas categorias também se relacionam à educação domiciliar ou ao *homeschooling*, mas sua classificação em outro indexador deve-se à forma como o próprio autor encaminha a apresentação de seu tema. Além disso, alguns desses trabalhos, especialmente na categoria que denominamos de ensino em casa, fogem a um único enfoque,

aproximando a legislação de práticas educativas observadas ou debatendo a questão sob aspectos jurídicos, etnográficos, psicológicos e até filosóficos. Assinala-se, ainda, que não foram encontrados trabalhos com os termos de busca ensino em casa e desescolarização nos anos de 2010 e 2011.

Quadro 2 – Termo de busca: ensino em casa e desescolarização – dissertações (D) e teses (T) por título, autor, instituição e ano – de 2019 a 2012

PALESTRAS CNPQ	NÍVEL E PROGRAMA	TÍTULO	AUTOR	INSTITUIÇÃO (DATA)
ENSINO EM CASA	Mestrado em Educação (D)	Mamãe é a melhor professora!: uma etnografia junto a três famílias que educam suas crianças fora da escola	Gabriela Braga Loreti	Universidade Federal de São Carlos/SP (2019)
	Mestrado em Memória, Linguagem e Sociedade (D)	Ensino em casa no Brasil: um estudo com base na memória social acerca da obrigatoriedade e liberdade de ensino nas constituições brasileiras e em demandas jurídicas recentes	Ivana Bittencourt Lima	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2015)
	Doutorado em Educação (T)	Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola?	Luciane Muniz Ribeiro Barbosa	Universidade de São Paulo (2013)
	Doutorado em Direito (T)	Intervenção estatal no exercício da autoridade familiar	Ana Paula Corrêa Patiño	Universidade de São Paulo (2012)
DESESCOLARIZAÇÃO	Doutorado em Educação (T)	Educação "alternativa": do discurso à imagem	Gabriele Nigra Salgado	Universidade Federal de Santa Catarina (2018)
	Mestrado em Psicologia (D)	Dever de escola ou direito de escolha: uma análise da compulsoriedade escolar	Luís Eduardo Oliveira Alejarra	Centro Universitário de Brasília (2017)
	Mestrado Profissional em Ensino de Física (D)	Teias de aprendizagem: uma proposta de ensino com recursos educacionais abertos baseada na perspectiva de Ivan Illich	Ismael de Lima	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017)
	Doutorado em Filosofia (T)	Ontologia gestáltica: um ensaio sobre a teoria da experiência de Paul Goodman	Marcus César de Borba Belmino	Universidade Federal de Santa Catarina (2016)
	Mestrado em Psicologia Escolar (D)	Práticas educacionais e processos de subjetivação em meio a propostas de desescolarização: tensões, potências e perigos	Marcela Peters Cremas Gonçalves	Universidade de São Paulo (2016)
	Doutorado em Educação (T)	Ajuste estrutural do capital: alicerce da desconstrução da escola pública estatal	Lêda Vasconcelos Carvalho	Universidade Federal do Ceará (2016)
	Doutorado em Educação (T)	A educação familiar desescolarizada como um direito da criança e do adolescente: relevância, limites e possibilidades na ampliação do direito à educação	Édison Prado de Andrade	Universidade de São Paulo (2014)
	Mestrado em Educação (D)	Para onde caminham as escolas?	Gabriela Freitas de Almeida	Universidade de Brasília (2014)
	Mestrado em Educação (D)	O abolicionismo escolar: reflexões a partir do adoecimento e da deserção dos professores	Daniilo Alexandre Ferreira Camargo	Universidade de São Paulo (2012)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

No Quadro 2, já se observa uma equivalência entre dissertações e teses, com sete pesquisas de mestrado e seis de doutorado. Isso pode ocorrer pela utilização de termos de busca mais específicos. No entanto, cabe ressaltar que os quadros 1 e 2 não totalizam toda a produção acadêmica sobre o tema nos anos de 2010 a 2019, mas apenas aquela possível de ser localizada por meio dos indexadores nos bancos de dissertações e teses já referidos.

Ainda que os programas de pós-graduação em Direito e, predominantemente, os de Educação estejam presentes nos 13 trabalhos acadêmicos distribuídos nas duas categorias elencadas no Quadro 2, percebe-se, em ambos os quadros apresentados, a existência de produção científica oriunda de outros programas tão diversos quanto os de Administração, Educação Física e de Memória, Linguagem e Sociedade.

Em que pese o tempo necessário para elaboração de uma dissertação de mestrado e de, no mínimo, quatro anos, para uma tese de doutorado, verifica-se que a produção acadêmica sobre o assunto tem um aumento considerável entre os anos de 2014 a 2019, provavelmente estimulada pela exposição midiática do tema, mas também pelos projetos de lei que buscavam sua regulamentação. Outro aspecto que gerou expectativa e ampliou o debate e a produção em torno da questão da educação domiciliar foi a chegada ao Supremo Tribunal Federal, em 15 de outubro de 2013, do “Recurso Extraordinário com Agravo”, que tratava do caso de uma criança do Rio Grande do Sul, que solicitava o direito de estudar em casa “pelo sistema conhecido como *‘homeschooling’*” (VASCONCELOS; BOTO, 2020, p. 13).

A partir da possibilidade real de sua regulamentação, seja pela via do poder legislativo, porém ainda mais iminente, de sua autorização pela via do poder judiciário – embora o julgamento do processo só tenha ocorrido em 2018, provocando um posicionamento da Suprema Corte brasileira –, fez com que a problemática da permissão da educação domiciliar passasse a ser um tema de investigação sob distintas perspectivas, englobando o direito, a educação e a psicologia, além de inúmeras outras proposições sobre a matéria.

Contudo, ainda que essa produção tenha sido ampliada e que o assunto tenha sido aceito nos programas de pós-graduação com a legitimidade necessária para ser discutido, sua abordagem é ainda pequena diante de outros temas já consolidados e pesquisados recorrentemente. Tal fato pode se dever também a essa ser uma questão que diz respeito a um grupo minoritário, cuja reivindicação atinge uma parcela bastante limitada da sociedade. Entretanto, a mudança que a sua regulamentação pode acarretar traz consequências sobre todos os sistemas de ensino, sendo a primeira vez, desde que planejada ou decretada a frequência à escolaridade obrigatória nas sucessivas Constituições do século XX, que haveria a possibilidade de uma educação legítima fora do ambiente escolar. Ainda assim, mesmo com a intensificação da produção acadêmica observada nos quadros 1 e 2, pode-se afirmar que o tema tem sido pouco pesquisado quando comparado a outras temáticas também relacionadas a minorias e educação.

Além disso, observa-se que as temáticas pesquisadas relativas às quatro categorias (educação domiciliar, *homeschooling*, ensino em casa e desescolarização) são majoritariamente voltadas para a questão da regulamentação, normatização e discussão da legislação em suas possibilidades de permissão, acenando para o confronto entre “casa e escola”, além de debaterem a obrigatoriedade do sistema escolar. Das 35 pesquisas levantadas, 17 estão neste grupo. A essas pesquisas, que têm como objeto a legislação e a discussão sobre o direito das famílias *versus* o dever do Estado, seguem oito investigações que se debruçam sobre as motivações de famílias e de crianças para a prática do *homeschooling*, apontando para circunstâncias religiosas, psicológicas, alternativas, etc. Nesse segundo grupo, também se encontram os trabalhos acadêmicos da área do Direito que tratam da temática como o princípio do “melhor interesse da criança”, nos quais são examinados os interesses e argumentos das famílias.

Em um terceiro grupo, ainda pouco abrangente, no qual localizamos apenas quatro pesquisas, estão os trabalhos que têm como foco práticas de educação domiciliar, realizadas por determinada família ou comunidade, com estudos de caso ou etnografias que, no entanto, também fazem uma longa introdução relativa à legislação e às suas intercorrências no país. Reunidas em um quarto grupo, com semelhante argumentação inicial, mas com perspectivas diferentes, duas pesquisas elencadas na categoria desescolarização abordam o pensamento teórico de ensaístas dessa ideia, como Ivan Illich e Paul Goodman, e as tensões dessas ideologias na sociedade atual. Em um quinto agrupamento estão dois trabalhos que tratam da questão sob o aspecto econômico, confrontando Estado, capital e mercado e, finalizando, uma sexta possibilidade de aproximação entre dois trabalhos que remetem à questão da educação domiciliar sob a ótica dos professores.

Como se verifica na síntese analítica sobre o foco das pesquisas que envolvem a educação domiciliar, o tema ainda carece de ampliação e aprofundamento. Assim como são poucas as pesquisas sobre o assunto, também são extremamente limitadas as problemáticas oriundas de sua intervenção. São inúmeras as possibilidades de temáticas que ainda necessitam do olhar de pesquisadores. Entre as questões deflagradoras de projetos de pesquisa a serem desenvolvidos sobre a educação domiciliar, para além dos conflitos e das clivagens relativas à permissão, destacam-se, por exemplo, estudos sobre a educação de filhos de velejadores e membros de expedições que permanecem acompanhando a família em viagens, de filhos de trabalhadores enviados para países de língua e alfabeto bastante diferenciado por um curto período de tempo, de filhos de artistas que se movimentam com suas companhias pelo interior do país, enfim, distintas possibilidades que também abarcam fontes diversas. Os estudos também poderiam

enfocar a temática a partir da imprensa, das diferentes realidades mundiais, da política, da economia, da psicologia, da religião, dos modos de vida alternativos, da liberdade e de suas limitações diante do Estado, entre outros infinitos objetos que podem ser pensados para investigação, excedendo as recorrentes discussões sobre a legislação, o direito e a obrigatoriedade escolar.

Com base nas produções listadas nos quadros 1 e 2, selecionamos alguns trabalhos de cada uma das quatro categorias para serem analisados mais detalhadamente, tendo como critério a aderência entre a temática descrita pelo pesquisador e a palavra-chave categorizada nos respectivos quadros. Quanto mais afeito o texto acadêmico ao indexador, maior interesse despertou para a nossa análise. Cabe ressaltar que, tendo em vista as limitações textuais, priorizamos as teses de doutorado, considerando o aprofundamento exigido, embora a pesquisa realizada contenha a revisão de toda a produção elencada (KLOH, 2020). Nessa perspectiva, foram revisadas 10 teses, sendo seis defendidas em programas de pós-graduação em Educação, três em programas de pós-graduação em Direito e uma em programa de pós-graduação em Filosofia.

Assim, tomando a categoria que consideramos a mais abrangente para o assunto, ou seja, a educação domiciliar, um dos primeiros trabalhos anotados no início da década de 2010 é o de Wander Carvalho Dompieri Garcia, intitulado “Direito à educação familiar”, realizado no curso de doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). Em uma abordagem predominantemente jurídica, o autor analisa os contornos do direito à educação familiar, tendo percebido que, até então, esse enfoque, apesar de relevante, ainda era pouco explorado no âmbito do Direito. Parte de sua tese foi dedicada a identificar as sanções jurídicas destinadas a promover eficácia das disposições constitucionais pertinentes ao direito à educação familiar. Após analisar a educação familiar sob fundamentos filosóficos, psicológicos e jurídicos, Garcia (2010) conclui que a melhor instituição para instruir os pais em como realizar a educação familiar seria a própria escola. O autor compreende a educação familiar como um direito, mas devendo ser exercida em comunhão de esforços com a escola e, preferencialmente, no contexto das práticas e do ambiente escolar.

Ana Paula Corrêa Patiño, na tese de doutorado denominada “Intervenção estatal no exercício da autoridade familiar” (2012) também realizada na área de Direito, pela Universidade de São Paulo, buscou analisar a intervenção estatal no exercício da autoridade familiar. Patiño (2012) discute o fato de o Estado impor aos pais a autoridade familiar, delegando a responsabilidade de criar e educar os filhos, ao passo que lhes retira a liberdade de exercer essa autoridade com autonomia. A autora alega que a intervenção, embora necessária, se excessivamente exercida, torna-se ilegítima. Ela apresenta, ainda, alguns exemplos de intervenção indevida

do Estado nas relações familiares e, entre esses exemplos, está a obrigatoriedade de matricular os filhos no ensino fundamental, submetendo-os à educação formal, impedindo que os pais ofereçam educação doméstica. Para essa autora, a educação domiciliar deveria ser garantida, tendo em vista que o dever de educar consiste em direito de os pais educarem os filhos, de acordo com as próprias convicções.

Na mesma categoria de ensino em casa, também como tese de doutorado, mas no programa de pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo, o primeiro trabalho acadêmico específico sobre o assunto no campo educacional e que surge como referência em sua área, é o de Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, denominado “Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola?” (2013). Nele, a autora analisa os princípios e fundamentos do ensino em casa e as possibilidades de normatização no Brasil, para atender ao crescente número de famílias brasileiras que optam por ensinar seus filhos em casa, ao invés de enviá-los à escola. A tese de Barbosa (2013), embora verifique que o ensino em casa tem sido um movimento que se amplia, demonstra que se trata de um fenômeno de “expansão silenciosa e pouco analisado” (p. 285), desafiando a necessidade de uma análise mais profunda. Uma das constatações da autora é que “a visão majoritária é a de que o direito à educação pressupõe a frequência à instituição escolar” (p. 292-293), porém essa visão está longe de ser unânime. Barbosa (2013) reconhece como “aceitável a posição a favor da normatização” da educação domiciliar, tendo em vista a existência da possibilidade de escolha pelo ensino privado. Contudo, defende que se concentrem esforços e recursos estatais e sociais, optando por relevante e urgente “reforma no sistema educacional, especialmente o público” (BARBOSA, 2013, p. 309).

Igualmente em programa de pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo, Édison Prado de Andrade, em uma tese de doutorado que reúne Pedagogia e Direito, cujo título é “A educação familiar desescolarizada como um direito da criança e do adolescente: relevância, limites e possibilidades na ampliação do direito à educação” (2014), analisa o movimento social que visa garantir a realização de uma educação de crianças e adolescentes de modo desescolarizado. Nela, o autor reflete sobre os marcos constitucionais e legais, bem como sobre a doutrina e a jurisprudência acerca do direito à educação, demonstrando que a educação familiar desescolarizada está de acordo com a previsão constitucional, não havendo, por essa razão, motivos fundamentados para que seja proibida no Brasil. A proposta de Andrade (2014) com sua pesquisa é ampliar a visibilidade das teses que corroboram o direito a uma educação fora do monopólio escolar, aproximando-se, assim, do que Barbosa (2013) afirmou quanto a estar longe de ser unânime a questão da (in)constitucionalidade da educação na casa no Brasil.

Já em uma outra perspectiva, por se tratar de um programa de pós-graduação em Filosofia, a tese de doutorado de Marcus Cézar de Borba Belmino, defendida na Universidade Federal de Santa Catarina, é intitulada “Ontologia gestáltica: um ensaio sobre a teoria da experiência em Paul Goodman (2016)”. Tratando da acepção filosófica do fenômeno da educação domiciliar, com base na teoria anarquista de Paul Goodman, ainda que este não tenha sido o foco central do seu estudo, mas apenas uma das vertentes para compreensão da ontologia gestáltica, o autor problematiza o papel da escola como instrumento de domesticação. Segundo Belmino (2016), Goodman, um dos pilares do movimento anarquista, foi um ferrenho crítico aos modelos de educação tradicional, um dos principais nomes da desescolarização e um ativista do movimento contra a escolarização obrigatória. A pesquisa de Belmino (2016) apurou que Goodman, ao contrário de Ivan Illich, não era contra o sistema escolar, porém apostava numa reforma profunda das escolas para que gerassem efetivamente o “desenvolvimento humano”. Segundo Goodman, o problema estava na obrigatoriedade do ensino por ser diretamente ligado às “demandas do sistema organizado e não com as reais demandas de uma determinada comunidade” (BELMINO, 2016, p. 334). Em sua tese, o autor propõe reflexões sobre o processo de escolarização, conforme o entendimento de Goodman, que seriam: “não ter ‘escola alguma’ para algumas classes”; flexibilizar o espaço físico da escola, de forma que se utilize “a cidade mesma como se fosse uma escola”; e “o comparecimento às aulas não seja obrigatório” (BELMINO, 2016, p. 335-337).

Em uma análise mais macroestrutural, voltada para as políticas públicas educacionais, está a tese de doutorado de Lêda Vasconcelos Carvalho, defendida no programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará, intitulada “Ajuste estrutural do capital: alicerce da desconstrução da escola pública estatal” (2016). Nela, a autora aproxima-se do tema da desescolarização, analisando a vinculação entre educação e processo produtivo e, particularmente, entre educação e políticas de desenvolvimento econômico, tendo como resultado a subordinação das atividades educativas/formativas à lógica do sistema de produção. A tese se insere em um cenário de aprofundamento da crise mundial do sistema capitalista produtor de mercadorias, no qual as medidas tomadas em relação à população trabalhadora do mundo inteiro, mitiga os direitos sociais e democráticos que foram conquistados pela força da luta de classes se instituindo como “normatividades jurídicas nacionais”. Carvalho (2016) analisa como as políticas decorrentes do sistema capitalista atuam sobre a educação, especialmente, a educação pública, em um contexto histórico de negação do primado da universalidade e igualdade de direitos, de desconstrução dos direitos

sociais e democráticos, decorrentes dos desdobramentos do capital internacional e, nessa ofensiva, na reanimação dos postulados “teóricos” dos homens da “desescolarização da sociedade”.

Também como tese de doutorado, em programa de pós-graduação em Educação Escolar da Universidade Estadual Paulista, Marinaldo Fernando de Souza apresenta sua pesquisa intitulada: “Além da escola: reflexões teórico-metodológicas com base na análise de práticas educativas alternativas descobertas em áreas rurais da região de São Carlos SP” (2016). O objetivo central foi de estudar práticas educativas alternativas que se aproximavam da educação domiciliar, em territórios rurais da região de São Carlos-SP. O autor relata as escolhas de um casal pela vida em comunidade, também vislumbrando a possibilidade de realizar a educação dos próprios filhos dentro de uma perspectiva de educação domiciliar. A partir de uma pesquisa etnográfica, Souza (2016, p. 90) evidencia a narrativa de que “o ideal de desescolarização da educação, é uma proposta ousada que está vinculada ao desejo anarquista de uma educação (ou uma escola) autogestionária, feita pelo povo a partir de associações libertárias ou pelos próprios pais.”

No curso de doutorado em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Juliane Soares Falcão Gavião apresentou a sua tese: “As crianças e suas memórias de infância: escola e *homeschooling* nas narrativas infantis” (2017). Trata-se de um estudo sobre a memória infantil que se propõe a analisar as narrativas das crianças, por meio de oficinas, nas quais a partir de diversos materiais como livros de literatura, filmes, brinquedos, “além das relíquias e dos registros fotográficos das próprias crianças”, elas são elevadas à condição de depoentes privilegiadas do seu próprio contexto, portanto, de narradoras “do seu tempo, espaço e cultura”, emergindo dessas narrativas “uma infância não-escolar(izada), chamada *Homeschooling* ou Estudo em Casa”. A autora discute, portanto, a prevalência decisiva deste tema na fala das crianças, em relação ao espaço escolar. Segundo ela, são “as narrativas infantis que permitiram delinear aquilo que denominamos neste estudo como um modo *homeschooler* de vida e suas implicações ao escolar.” (GAVIÃO, 2017, p. 9).

Marcelo Mazotti, no programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, defende uma tese de doutorado diferencial pelo seu aspecto comparativo: “O ativismo judicial no panorama do direito à educação: a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas educacionais e seus efeitos práticos: estudo comparado entre o Brasil e os EUA” (2017). Nela, o autor se propõe a verificar aspectos que distanciam e aproximam o direito à educação no Brasil e nos Estados Unidos da América, com destaque para a distribuição de competências entre os entes federados, a regulamentação dos sistemas de ensino e o papel do poder judiciário na interpretação e efetivação de tal direito.

Nesse sentido, o pesquisador analisa o direito à educação na Constituição Federal brasileira e aborda as razões pelas quais a Constituição Federal dos EUA não contempla expressamente esse direito, examinando a decisão da Suprema Corte quanto à inexistência de um direito fundamental implícito à educação no caso *San Antonio Independent School District versus Rodriguez*. Mazotti (2017) conclui que o Brasil apresenta uma centralização legislativa na União que acarreta uniformidade nacional e pouca autonomia dos demais entes (estados, municípios e o Distrito Federal), diferentemente dos EUA, onde a educação é considerada matéria de competência dos estados, o que gera maior autonomia, diversidade de sistemas de ensino e predominância de controle local. Entre outros tópicos comparativos, o autor aborda o homeschooling na jurisprudência de ambos os países, em especial, nos casos *Prince versus Massachusetts* e *Wisconsin versus Yoder* nos EUA e, no Brasil, na Repercussão Geral no RE 888.815 (STF) e no MS 7.407 no STJ.

Finalizando nossa revisão, citamos a tese de doutorado de Gabriele Nigra Salgado, do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulada: “Educação ‘alternativa’: do discurso à imagem” (2018). Nela, a autora cria e discute um conceito de educação “alternativa”, investigando experiências de educação não institucionalizadas para entender as possibilidades de um aprendizado sem o ensino escolarizado, por meio do paradigma da desescolarização. Salgado (2018) apresenta a experiência do Coletivo Alecrim em fotografias, documentário, como uma experiência de educação “alternativa”, na qual “não existem relações de poder, ou currículo ou sala de aula, ou calendário escolar, ou avaliação etc.” A autora aborda as complexidades das relações no grupo, em busca de uma educação que assume uma perspectiva ética, abrindo-se para outra compreensão da relação pedagógica, a qual, sem afastar o convívio com o adulto (ao contrário), evita “o ponto de vista adultocêntrico e seus efeitos condicionantes” (p. 260). No entanto, a autora chama atenção para o fato de que não propõe que a análise das experiências seja comparada para superar uma forma de educação “tradicional” por outra “alternativa” e supostamente melhor, “mas sim apontar para as frestas da educação maior como potencialidades para a instalação de um devir (menor/revolucionário) que possibilite vivenciar a educação como invenção” (p. 261).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode constatar, a produção acadêmica de dissertações e teses sobre a educação domiciliar tem aumentado a cada ano, não apenas em quantidade, mas também na ampliação de seu foco, ultrapassando os limites iniciais da discussão centrada na legislação e no direito à educação.

Cabe ressaltar que, nos anos de 2018 e 2019, certamente muitos outros trabalhos acadêmicos sobre essa temática foram produzidos em programas de pós-graduação, para além dos que constam dos quadros 1 e 2, apresentados neste artigo, mas sua disponibilização nos bancos de dissertações e teses ocorre, por vezes, somente algum tempo depois. Soma-se a isso, o fato de que muitos trabalhos não constam sequer do repositório digital das próprias instituições onde são realizados, conforme pode ser constatado em pesquisa na *web*, reduzindo, notadamente, a sua divulgação. Dessa forma, a aparente diminuição da produção mais recente, é tão somente resultado de tais circunstâncias que impossibilitaram a inserção de trabalhos acadêmicos recém-defendidos em nossa revisão.

Nos dias atuais, diante de uma ameaça invisível que leva a todos a fazerem de suas casas um espaço de múltiplas possibilidades, a educação, mais do que nunca, tem que ser pesquisada em sua inserção nesse movimento. Além disso, diante da acusação de que as pesquisas das ciências humanas não são acessadas suficientemente para trazerem uma efetiva contribuição à sociedade, o momento vivido no primeiro semestre de 2020, com o isolamento social, mostrou, por meio de diferentes abordagens do assunto na mídia e nas redes sociais, que pesquisas como as apresentadas neste estudo foram espontaneamente buscadas pelas famílias para encontrar respostas à educação de seus filhos em um período sem precedentes, evidenciando a necessidade do tema ser cada vez mais explorado.

REFERÊNCIAS³

ANDRADE, É. P. **A educação familiar desescolarizada como um direito da criança e do adolescente: relevância, limites e possibilidades na ampliação do direito à educação.** 2014. 552p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARBOSA, L. M. R. **Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola?** 2013. 350p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

3 Serão referenciados somente os trabalhos citados ao longo do texto. As informações sobre os trabalhos que fazem parte da revisão da literatura sobre a produção acadêmica constam dos quadros 1 e 2.

BECKER, C.; GRANDO, K. B.; HATTGE, M. D. Educação domiciliar, diferença e construção do conhecimento: contribuições para o debate. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, n. e2014812, p. 1-12, abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.14812.040> Acesso em: 8 abr. 2020.

BELMINO, M. C. de B. **Ontologia gestáltica: um ensaio sobre a teoria da experiência em Paulo Goodman**. 2016. 367p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2016.

CARVALHO, L. V. **Ajuste estrutural do capital: alicerce da desconstrução da escola pública estatal**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

GARCIA, W. C. D. **Direito à educação familiar**. 2010. 264p. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

GAVIÃO, J. S. F. **As crianças e suas memórias de infância: escola e *homeschooling* nas narrativas infantis**. 2017. 159p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

KLOH, F. F. P. **De Canela a Brasília: nas vozes de um processo, a educação domiciliar chegou à Suprema Corte brasileira**. 2020. 280p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

LYMAN, I. **The homeschooling revolution**. [S.l.]: Bench Pr Intl, 2000.

MAZOTTI, M. **O ativismo judicial no panorama do direito à educação: a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas educacionais e seus efeitos práticos – estudo comparado entre o Brasil e os EUA**. 2017. 246p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

PATINHO, A. P. C. **Intervenção estatal no exercício da autoridade familiar**. 2012. 169p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, A. C. *Homeschooling* e controvérsias: da identidade à pluralidade – o drama da socialização. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, n. e2014775, p. 1-22, mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.14775.034>. Acesso em: 8 maio 2020.

RIO DE JANEIRO. Deliberação CEE nº 376, de 23 de março de 2020. Orienta as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do estado do Rio de Janeiro sobre o desenvolvimento das atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades estaduais na prevenção e combate ao Coronavírus – COVID-19. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 25 mar. 2020.

SALGADO, G. N. **Educação “alternativa”**: do discurso à imagem. 2018. 297p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina: Santa Catarina, 2018.

SANTOS, A. L. **Educação domiciliar ou “lugar de criança é na escola”?** Uma análise sobre a proposta de homeschooling no Brasil. 2019. 255p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SOUZA, M. F. **Além da escola**: reflexões teórico-metodológicas com base na análise de práticas educativas alternativas descobertas em áreas rurais da região de São Carlos-SP. 2016. 192p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2016.

VASCONCELOS, M. C. C. **A casa e os seus mestres**: a educação no Brasil de oitocentos. Rio de Janeiro: Gryphus, 2005.

VASCONCELOS, M. C. C. Educação na casa: perspectivas de desescolarização ou liberdade de escolha? **Pro-Posições**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 122-140, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0172> . Acesso em: 18 mar. 2020.

VASCONCELOS, M. C. C; BOTO, C. A educação domiciliar como alternativa a ser interrogada: problema e propostas. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 1, n. 2014654, p. 1-21, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v15.14654.019> . Acesso em: 20 mar. 2020.

VASCONCELOS, M. C. C; MORGADO, J. C. B. C. Desafios à escolarização obrigatória: a inserção do *homeschooling* na legislação educacional no Brasil e em Portugal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 30, n. 1, p. 203-230, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol36n12020.95824> . Acesso em: 19 mar. 2020.

Maria Celi Chaves Vasconcelos

Pós-Doutora em Educação pela Universidade do Minho. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação (Proped). Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Bolsista do Programa Prociência (Uerj). Cientista do Nosso Estado/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Presidente da Câmara Conjunta de Educação Profissional do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE/RJ). Pesquisadora na área de História da Educação e Políticas Educacionais, com ênfase na educação doméstica no Brasil oitocentista e criação/consolidação dos sistemas educacionais, além da educação na casa (*homeschooling*) e suas implicações na atualidade. Líder do Grupo de Pesquisa “História e memória das políticas educacionais no território fluminense” - Uerj/CNPq. Autora de livros, capítulos e artigos científicos; e organizadora de coletâneas resultantes de trabalhos de pesquisa. E-mail: maria2.celi@gmail.com

Fabiana Ferreira Pimentel Kloh

Doutora pelo Programa de Pós Graduação em Educação da UERJ (2016-2019). Mestre em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis (2014). Especialização lato sensu em Administração Escolar pela Universidade Cândido Mendes (2014). Licenciatura em História pela Universidade Católica de Petrópolis (2014). Especialização lato sensu pela UERJ na modalidade Residência Jurídica (2003), além de especialização em Educação Ambiental pela Universidade Católica de Petrópolis (2003). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (2000). Professora da rede pública municipal de Petrópolis/RJ, concursada desde 1996. Professora de Direito Constitucional e Legislação do Ensino em cursos de atualização de profissionais do Direito e preparatórios para concursos públicos. Pesquisadora da Educação Domiciliar desde 2012. Orientadora Educacional do Colégio de Aplicação da Universidade Católica de Petrópolis. Membro titular da cadeira n. 38 na Academia Petropolitana de Educação. Professora na Universidade Católica de Petrópolis. Bolsista CAPES 2017-2019. E-mail: fabianapimentel@yahoo.com.br

Recebido em 14/05/2020

Aprovado em 25/05/2020

A política de contratação de professores temporários em Portel (PA)

The policy of hiring temporary teachers in Portel (PA)
La política de contratación de maestros temporales en Portel (PA)

ARIEL FELDMAN

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-8894-8554>

Universidade Federal do Pará

CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-5095-8802>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Resumo: A pesquisa analisa a relação entre contratação de professores temporários e disputa pelo poder local em Portel (PA). Trata-se de estudo de caso descritivo e exploratório, em abordagem qualitativa, pautado em referencial teórico que privilegia um enfoque a partir do município. Realizou-se pesquisa *in loco* em janeiro de 2018, além de análise bibliográfica e documental. O resultado da pesquisa demonstra a importância da indicação de professores temporários na disputa pelo poder local, bem como indícios de que relações de natureza clientelísticas são a base dessas contratações.

Palavras-chave: Política Educacional; Educação Básica; Poder Local; Contrato Temporário de Professores

Abstract: *This paper aims to analyze the relationship between the hiring of temporary teachers and the local power struggle in Portel (PA). This is a descriptive and exploratory case study, in a qualitative approach, based on a theoretical framework that privileges studies of the municipality level. On-site research was conducted in January 2018, in addition to bibliographic and documentary analysis. The result of the research demonstrates the importance of the appointment of temporary teachers in the dispute for local government, as well as indicates that clientelistic relationships are the basis of these hires.*

Keywords: *Educational Policy; Basic Education; Local Power; Temporary Teacher's Contract.*

Resumen: *Esta investigación analiza la relación entre la contratación de maestros sin estabilidad laboral y la disputa por el poder local en Portel (PA). Este es un estudio de caso en un enfoque cualitativo, basado en un marco teórico que sostiene un enfoque a partir de la municipalidad. La investigación in loco se realizó en enero de 2018, más allá del análisis bibliográfico y documental. El resultado del estudio demuestra la importancia de nombrar maestros sin estabilidad laboral en la disputa por el poder local, así como también indica que las relaciones clientelares son la base de estas contrataciones.*

Palabras clave: *Política Educativa; Educación Básica; Poder Local; Contrato Temporal de Maestros.*

INTRODUÇÃO

O fenômeno da existência em larga escala de professores temporários nas redes de educação básica e pública no Brasil é estrutural e persistente (MARQUES, 2006; FERREIRA, 2013; BRITO, 2013; NASCIMENTO, 2014; FERREIRA, 2016; QUIBAO NETO e PINTO, 2016; SANTOS 2016; SEKI et. al, 2017). Entre 2013 e 2018, eles representaram entre 28% e 31% do total de docentes. Na zona rural, esse fenômeno é mais acentuado, pois nesse mesmo período os professores temporários representaram entre 42% e 46% do total (CENSO ESCOLAR). Segundo pesquisa recente (SEKI et. al, 2017, p. 946), “os municípios, em 2015, apresentavam maior percentual de turmas atendidas por trabalhador temporário, 36% frente a 32% nas Redes Estaduais”.

Este estudo de caso, realizado em Portel, município do interior do Pará, com 53% da população na zona rural (IBGE, 2010), pretende ser uma contribuição para entender a persistência do grande número de professores temporários nas redes municipais. O objetivo da pesquisa é investigar a relação entre a contratação de professores temporários e a disputa pelo poder local em Portel. A existência desse tipo de contrato no universo docente é multicausal, tendo como fatores explicativos de destaque, os quais estão interrelacionados, a precarização do trabalho preconizada pelo receituário neoliberal (FERREIRA, 2016) e as restrições orçamentárias das redes de ensino (SANTOS, 2016). Assim, pretende-se sugerir mais um fator explicativo para a persistência desse fenômeno, sobretudo em municípios onde o mercado de trabalho formal é extremamente restrito. Nesses municípios, a política de fundos, instituída a partir de 1996, transformou o mercado de trabalho docente na principal fonte de empregos.

A pesquisa *in loco* foi realizada em janeiro de 2018, contudo, a contextualização retrocede ao início da implantação da política de fundos e do processo de municipalização do Ensino Fundamental (EF) em Portel, iniciado em 1999. Como indicam Gouveia e Souza (2015), a política de fundos representa uma nova fase da história do financiamento da educação básica no Brasil. A Emenda Constitucional (EC) nº14 de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EF e Valorização do Magistério (Fundef), induziu um amplo processo de municipalização do EF no Brasil, tendo sido o Pará um dos estados pioneiros. Como veremos, o Fundef e, a partir de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), impactaram o contexto político, econômico e social em Portel de forma significativa.

Num primeiro momento, iremos descrever a metodologia da pesquisa. Em seguida, teceremos considerações teóricas, de modo a justificar nossa abordagem feita do e a partir do município, bem como definiremos conceitualmente a categoria *clientelismo*. Na sequência, elencaremos os marcos legais que regulamentam a existência de professores temporários, no Brasil e em Portel, bem como empreenderemos uma sintética revisão bibliográfica sobre essa modalidade de contratação docente. Depois, iremos contextualizar o município de Portel, mostrando o impacto que a política de fundos teve na economia, no orçamento municipal e no mercado de trabalho. Por fim, será realizada a análise dos dados obtidos por meio de entrevistas, coleta documental (Plano Municipal de Educação, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público e Lei Orgânica do Município de Portel) e observação participante.

NOTA METODOLÓGICA

Entre 2010 e 2017, os pesquisadores tiveram contato direto, regular e sistemático com o universo docente de uma série de municípios do interior do Pará, como Cametá, Baião, Igarapé-Miri, Mocajuba, Tomé-Açu, Pacajá, Altamira, Bragança e Abaetetuba. Dessa forma, foi possível observar como a contratação de professores temporários estava diretamente imbricada com a política local. Optou-se, então, por realizar, in loco, durante 10 dias, em janeiro de 2018, um estudo de caso único (YIN, 2001; ALVES-MAZZOTTI, 2006) em Portel, localidade onde os índices de professores temporários estavam acima da média dos demais municípios do Brasil.

Foram realizadas conversas informais com mais de 30 professores temporários, entrevistas com 2 vereadores que tiveram mandatos nas duas últimas legislaturas (doravante vereador 1 e 2) e 2 professores temporários (doravante professor 1 e 2). Padrões de conduta relatados por muitos observadores receberam maior valor probatório em relação aos relatados por apenas um observador (AUYERO e BENZECRY, 2017, p. 183).

A pesquisa foi realizada em abordagem eminentemente qualitativa (BOGDAN e BIKLEN, 1994). Contudo, não acreditando em fronteiras estritamente definidas entre o qualitativo e o quantitativo (CRESWELL, 2010), foram utilizadas diversas bases de dados para a descrição da realidade municipal (FINBRA, IBGE, SIOPE e CENSO ESCOLAR). Os dados foram sempre tratados e organizados sob a perspectiva do município, aspecto que será aprofundado a seguir.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para pensar o nosso objeto de pesquisa, a política de contratação de professores temporários em Portel, inspirados em Lopez (2004), nos pautamos numa articulação entre duas vertentes das Ciências Sociais no Brasil: a Antropologia da Política e a Sociologia Política de Maria Isaura Pereira de Queiroz.

Na década de 1990, surgiu o Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), um esforço coletivo de pesquisa (PALMEIRA e GOLDMAN, 1996). Para nossa pesquisa, uma dimensão oriunda das pesquisas antropológicas, isto é, a forma como os humanos significam suas atitudes, ganha relevância metodológica. Como bem definiu Bezerra (1999, p. 11), um estudo de antropologia da política “não está preocupado com o dever ser da política, mas com o modo como efetivamente ela é praticada”, privilegiando, portanto, “a política em ação”. Ainda segundo Bezerra (Idem, p. 11), a natureza metodológica desse tipo de investigação privilegia “construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência”.

A abordagem antropológica da política é um dos campos que mais produziu pesquisas em torno do fenômeno do clientelismo (cf. BEZERRA, 1999; PALMEIRA e GOLDMAN, 1996; KUSHNIR, 1999). Na boa síntese de Bezerra, predomina um certo consenso de que as relações assim denominadas se caracterizam especialmente por serem relações do tipo assimétricas, isto é, são estabelecidas entre pessoas (patrão e cliente) que não possuem o mesmo poder (econômico e político), prestígio e status. Além disso, ela se distingue por ser uma relação do tipo pessoal (em que predominam os contatos face a face), pela troca de serviços e bens materiais e imateriais (gentilezas, deferência, lealdade e proteção) entre os parceiros e pelo seu conteúdo moral (que remete frequentemente à honra dos parceiros).

Hilgers (2011), preocupada com o mau uso do conceito *clientelismo*, muitas vezes confundido com patrimonialismo, corrupção ou compra de votos, sugere quatro características basilares para o clientelismo, o qual deve sempre ser entendido num plano microsociológico: difusão pelo tecido social (*diffuseness*), longevidade, contato face-a-face e desigualdade.

Destaquemos, agora, as contribuições teórico-metodológicas de Queiroz (1976). Ela elencou um tripé básico no qual a sociologia política brasileira deveria se pautar. Uma dessas três premissas era a de realizar pesquisas empíricas efetuadas a partir do município. Queiroz voltava-se contra uma abordagem que reproduzisse “o mito de que um grupinho de figurões, na Corte e na Capital Federal, comandava as pugnas partidárias, puxando de longe os cordãozinhos que moviam os coronéis no interior”. Para ela, “ponto de partida desses estudos

deve ser o plano em que o fenômeno político é mais violento e colore todos os outros aspectos da vida em grupo – o plano municipal” (QUEIROZ, 1976, p. 25 e 30). A Sociologia Política de Queiroz, assim, nos fornece subsídio para uma proposta teórica que não enquadre os atores municipais como agentes passivos do processo político. Sem desprezar a estrutura federativa brasileira estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, que concentra o processo decisório no poder central e delega a execução de políticas públicas aos entes subnacionais (ARRETCHE, 2012), esse estudo entende os atores políticos municipais como agentes ativos na implementação dessas políticas gestadas na esfera nacional e estadual.

PROFESSORES TEMPORÁRIOS: BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Importante ressaltar que a nomenclatura para docentes não concursados pode variar (Cf. SANTOS, 2016), bem como a natureza do contrato. Optamos aqui, por utilizar a nomenclatura que aparece no Censo Escolar e que tem aplicação prática para o caso de Portel.

Se a legislação busca minimizar o número de temporários nas redes de ensino, a literatura caminha na mesma direção, isto é, indica que os efeitos desse tipo de contratação causam, de um modo geral, problemas no processo pedagógico, na gestão e nas condições de trabalho docente. A contratação temporária na administração pública sempre será necessária, para substituir, de forma imediata e ágil, profissionais afastados por problemas de saúde ou aposentados. Contudo, como apontam Quibao Neto e Pinto (2016, p. 2), “o que vem ocorrendo dentro das redes públicas de educação básica está longe de ser reposição.”

Ferreira (2016), pesquisando a condição de trabalho do professor temporário da rede municipal de Fortaleza, apontou que esses profissionais demonstram significativos sentimentos de adoecimento e sofrimento. Marques (2006), em estudo de caso em torno dos professores temporários no Colégio Liceu do Conjunto Ceará, também em Fortaleza, mas da rede estadual, informa que esses profissionais recebem salários atrasados e são obrigados a mudar de escola semestralmente. Também investigando a rede estadual do Ceará, mas sob outra perspectiva, Nascimento (2014) constatou que a proficiência em matemática e português dos alunos regidos por professores temporários é mais baixa do que a dos alunos regidos por concursados (sua referência foram alunos do 9º ano na Prova Brasil de 2011).

Nauroski (2014), analisando a condição dos professores temporários da rede estadual do Paraná, identificou indícios de uma subjetividade negativa peculiar nestes profissionais, diretamente relacionada às condições precárias de trabalho às quais eles são submetidos. Ferreira (2013), também estudando os professores temporários da rede estadual do Paraná, constatou que eles não são protegidos pela legislação trabalhista e não têm os direitos estabelecidos pelo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público garantidos, vivendo sob constante incerteza e trabalhando em condições precárias.

Por fim, cabe ressaltar que nessa breve revisão de literatura há indícios de que estudos sobre redes estaduais são mais frequentes (BRITO, 2013), destacando-se a paulista (QUIBAO NETO E PINTO, 2016; SANTOS, 2016), a paranaense (FERNANDES, 2014; NAUROSKI, 2014) e a cearense (MARQUES, 2006; NASCIMENTO, 2014), bem como pesquisas realizadas em capitais de estados (FERREIRA, 2016). Esse artigo pretende contribuir com uma outra perspectiva de análise, que é entender a importância da indicação de professores temporários na disputa política pelo poder local em um município interiorano de médio porte, no qual o mercado de trabalho assalariado é extremamente precário.

PROFESSORES TEMPORÁRIOS: PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS

O artigo 37 da CF, em redação dada pela EC nº 19 de 1998, que estabelece os princípios da administração pública direta e indireta, entre eles o da impessoalidade, preconiza, no inciso II, que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...) ressalvadas as nomeações para cargo em comissão(...)”. No inciso IX, afirma que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Por sua vez, o artigo 206, inciso V, em redação dada pela EC nº 53 de 2006, estabelece a valorização dos profissionais da educação escolar da rede pública através do “ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”.

Tendo em vista que a CF remete a elaboração de lei infraconstitucional, tendo em vista, ainda, que em 2011, o Supremo Tribunal Federal reiterou a importância de lei municipal para regular a contratação temporária para atender a interesse público excepcional (BRASIL, 2011), vejamos o que estabelece a Lei Orgânica do Município de Portel. Se a CF indica duas exceções à investidura em cargo público por concurso (cargo comissionado e excepcional interesse público), a lei municipal só faz menção a cargos comissionados, sendo o inciso II do art. 87

da lei orgânica (PORTEL, 1990) uma cópia literal do inciso IX do art. 37 da CF. Em síntese, a principal lei municipal silencia sobre a contratação temporária para atender casos excepcionais de interesse público.

O Plano Nacional de Educação, de 2014, com metas decenais, em sua meta 18, estabelece um prazo de 2 anos para que todos os sistemas de ensino tenham planos de carreira, tendo como base o piso nacional salarial profissional. A estratégia 18.1 prevê

estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério (...) sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados (BRASIL, 2014).

O Plano Estadual de Educação (PEE) reproduz as metas e estratégias do PNE acima mencionadas. Destaca-se, em relação ao PEE, que na análise situacional relativa à meta 18, não são mostrados dados relativos aos tipos de contratos existentes nas redes de ensino (PARÁ, 2015, p. 28-29).

O Plano Municipal de Educação (PME) de Portel destaca, na análise situacional da meta 18 do PNE, que, quando foi elaborado o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR) do município, em 2001, 90% dos professores trabalhavam com contratos temporários (PORTEL, 2015, p. 320). Tal informação, como veremos, não pôde ser cotejada com o Censo Escolar, que diferencia o tipo de contrato dos docentes a partir de 2011. O PME relata que ocorreram concursos públicos em 2005, 2006, 2007 e 2012. Assim, conforme o PME, mesmo com essa sequência de concursos melhorando a situação, o município, ainda contava, em 2015, com 38% do total de professores da rede como temporários (Idem, p. 321). Veremos, na tabela 2, que esses dados diferem do levantamento que fizemos no Censo Escolar, que indica, para 2015, 48% de temporários. Por fim, a estratégia 18.2 do PME prevê que “realizar concursos públicos específicos na área educacional de modo que, até o terceiro ano de vigência deste PME, 85% (oitenta e cinco por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério (...) sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.” Em 2017, terceiro ano de vigência do PME, apenas 49% dos professores de Portel eram efetivos (CENSO ESCOLAR).

Por fim, vejamos o que estipula o PCCR de Portel. Destaque-se, que desde 2009 existiram diversas tentativas para reformular o PCCR de 2001 (cf. PORTEL, 2015, p.323), tendo a prefeitura criado, através de um decreto, uma comissão para reformulação do mesmo em 2017 (PORTEL, 2017). Contudo, o PCCR de 2001

ainda é o vigente. Destaque-se, ainda, que os professores temporários, via de regra, não são, na prática, contemplados pelo PCCR, em Portel e nas demais redes municipais e estaduais (cf. FERREIRA, 2013).

O artigo 21 do PCCR estabelece que “o provimento inicial dos cargos efetivos dependerá de pré-aprovação em Concurso Público de provas e títulos obedecida a ordem de classificação”, e no parágrafo 3º acrescenta que “fica o Poder Executivo obrigado a realizar concursos de ingresso sempre que o número de cargos vagos atingirem a 30% (trinta por cento) do conjunto de cargos do Magistério Público” (PORTEL, 2001). Contudo, no seu artigo 47 estabelece o dispositivo que, por não ter sido atualizado desde 2001, se constitui em mecanismo legal que de alguma forma respalda o alto número de docentes não concursados no município. Esse artigo, estabelece o “número de cargos da Carreira do Magistério Público Municipal”, com 420 professores da Educação Básica I, 50 professores da Educação Básica II. São 470 vagas para professores concursados, segundo o PCCR de 2001, número que, na prática, se manteve até 2017, como veremos na tabela 2.

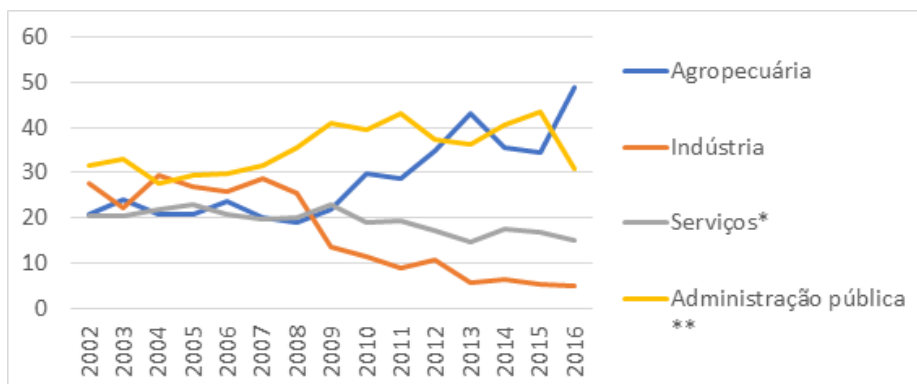
Vejam, agora, como a política de fundos e a municipalização do EF em Portel transformou a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) na principal empregadora do município.

PORTEL, A POLÍTICA DE FUNDOS E O MERCADO DE TRABALHO

Portel situa-se na mesorregião do Marajó, a 270 quilômetros de Belém, num trajeto fluvial de aproximadamente 12 horas. Tinha 38.297 habitantes em 2000, 52.172 em 2010, e estima-se que 62.043 em 2019, com 33.694 eleitores. Em 2010, 52% da população vivia na zona rural. Tem mais de 52.172 km², uma extensão territorial maior que a do estado do Sergipe, o que faz de Portel um dos municípios com menor densidade demográfica do Brasil. Em 2010, seu IDHM era de 0,483 (muito baixo), o que o coloca na posição 5553º entre os 5570 municípios do país. O Ideb da rede pública de Portel, em 2017, para os anos iniciais do EF, foi de 3,2, sendo assim o 5454º do Brasil e o 137º dos 144 municípios do Pará. Para os anos finais, o Ideb foi de 3,2, ficando em 4969º entre os municípios do país e o 96º do Pará (IBGE; TSE; PNUD).

O gráfico 1 sintetiza a trajetória econômica do município nas últimas duas décadas.

Gráfico 1 - Participação em percentual por setor no Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes total, Portel (2002-2016)¹



Fonte: IBGE (elaboração própria). * Exclusive administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. ** Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social

Percebe-se que, depois da crise econômica mundial de 2009, há uma queda significativa na participação da indústria no VAB de Portel, tendo em vista que a indústria madeireira da região entra em declínio. Essa predatória atividade industrial, que flutua segundo as oscilações do mercado externo, ainda tem importância na região, mas bem menor que outrora. A economia de Portel tem como atividade econômica basilar o agroextrativismo familiar, com destaque para a farinha de mandioca, sendo que a fronteira sul do município já sofre as consequências da expansão do agronegócio e do desmatamento. Destaca-se, também, e isso interessa diretamente ao nosso estudo, o peso da administração pública na economia de Portel, sempre maior que 27%, chegando a representar, em 2015, 43% do VAB municipal.

Vejam, agora, na tabela 1, o impacto da política de fundos – Fundef e Fundeb - no orçamento municipal. Não interessa para essa pesquisa o crescimento real do orçamento, que pode ser definido como ouro de tolo, porque se aumentaram os recursos, aumentaram as responsabilidades, isto é, os gastos. Nas palavras de Gemaque (2004), o Fundef, no Pará, gerou um “fetiche”, pois os gestores municipais visualizavam, sobretudo, o aumento dos recursos, sem pensar no lado do crescimento das despesas. Contudo, o número de matrículas da rede municipal também cresceu exponencialmente. Antes da municipalização, em 1997, a rede tinha 3.902 alunos. Com a transferência de alunos da rede estadual para a municipal e com uma corrida por matrículas no EF induzida pelo Fundef, esse número subiu para 13.255, em 1999 e 15.876, em 2003, estabilizando-se em

1 Recorte cronológico restrito aos dados disponibilizados pelo IBGE.

um patamar aproximado de 20.000 alunos a partir de 2008. O valor per capita do Fundef/Fundeb, em Portel, só ultrapassou o mínimo nacional estabelecido anualmente por portarias ministeriais, interministeriais e decretos em 2011. A educação em Portel era e ainda é subfinanciada.²

Dessa forma, o que precisa ser observado na tabela 1, é o peso relativo do Fundef/Fundeb no âmbito municipal.

Tabela 1 - Receita municipal de Portel em comparação com receitas tributárias e Fundef/Fundeb, em preços correntes (1994-2018)³

	Ano	Receitas Correntes (A)	Receitas Tributárias (B)	B/A (%)	Fundeff/Fundeb* (C)	C/A (%)
	1994	1.315.914,40	6.739,90	1%		
	1995	2.912.964,56	23.676,66	1%		
	1996	3.667.271,89	23.782,54	1%		
	1997	4.155.776,04	30.947,25	1%		
Fundef	2000	9.800.424,84	125.636,36	1%	3.618.976,80	37%
	2001	11.597.937,64	87.378,25	1%	2.794.945,61	24%
	2002	16.213.699,74	433.793,45	3%	5.070.206,54	31%
	2006	30.124.665,21	1.070.104,09	4%	9.851.885,21	33%
Fundeb	2007	41.088.142,64	1.332.131,16	3%	15.475.818,54	38%
	2008	50.194.625,99	1.372.545,84	3%	20.594.383,40	41%
	2009	53.773.295,00	405.439,00	1%	24.504.412,00	46%
	2010	65.903.514,00	3.293.775,00	5%	28.761.631,00	44%
	2011	85.361.889,27	2.753.024,20	3%	40.750.076,45	48%
	2012	95.418.766,56	3.773.923,73	4%	46.540.161,67	49%
	2013	97.325.628,40	4.423.813,92	5%	46.287.044,90	48%
	2014	109.906.664,14	3.559.231,41	3%	54.267.950,18	49%
	2015	120.759.593,11	3.621.883,00	3%	62.640.791,12	52%
	2017	127.014.422,61	6.658.951,23	5%	69.212.444,18	54%
	2018	136.463.221,60	3.550.601,10	3%	72.691.508,44	53%

Fonte: FINBRA (elaboração própria) *Já incluída a complementação da União.

Destaquemos dois aspectos da tabela 1. Primeiro, se entre 2002 e 2006, o Fundef já representava entre 33% e 37% do orçamento municipal, a partir de 2007 a participação do Fundeb nas receitas correntes de Portel aumentou até representar a 53%, em 2018. Portel é um município superavitário na política de fundos, historicamente colocando mais recursos do que recebendo. Em 2017,

2 Uma consulta rápida no Simcaq (Simulador de custo-aluno qualidade) demonstra o subfinanciamento da educação básica em Portel. Disponível em <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/> [acesso em 12/nov/2019]

3 Foram excluídos da tabela os anos em que Portel não consta no FINBRA.

teve um resultado líquido nas transferências do Fundeb de R\$ 31.521.414,03 (SIOPE). Outro aspecto importante é que o Pará, desde o início da política de fundos, recebe complementação da União, pouco expressiva durante o período do Fundef, mas durante o Fundeb apresentou impacto considerável do ponto de vista municipal. Destaquemos, em segundo lugar, a pouca participação das receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) no orçamento de Portel. Como boa parte dos municípios pequenos ou médios no Brasil, a maior parte das receitas é oriunda de transferências intergovernamentais.

O mínimo de 60% do Fundef/Fundeb deve ser gasto em remuneração do magistério. Em 2016 esse percentual, em Portel, foi de 78,43%. Decorre, então, que com a política de fundos a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) se tornou a maior empregadora do município, como pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2 – Pessoal ocupado assalariado e os professores da rede municipal de Portel (2011-2017)⁴

Ano	Assalariados (A)	Prof. Concursados (B)	Prof. temporários (C)	Total de prof. (D)	C/D (%)	C/A (%)	D/A (%)
2011	2252	415	357	772	46%	16%	34%
2012	2072	365	444	809	55%	21%	39%
2013	1266	463	419	882	48%	33%	70%
2014	2611	459	383	842	45%	15%	32%
2015	3559	455	425	880	48%	12%	25%
2016	2507	477	452	929	49%	18%	37%
2017	4002	485	501	986	51%	13%	25%

Fonte: IBGE - Cadastro Central de Empresas e Censo Escolar (elaboração própria)

Em primeiro lugar, como já foi observado, é preciso destacar que o percentual de professores temporários da rede municipal de Portel nunca esteve próximo às metas estipuladas pelo PNE, PEE e PME. Em 2017, segundo ou terceiro ano de vigência desses planos, o percentual de temporários permaneceu no mesmo patamar observado na série histórica iniciada em 2011, ano em que o Censo Escolar começa a registrar essa modalidade de contrato docente. Em segundo lugar, é preciso notar que apesar de discreta, existe uma prevalência de professores temporários na zona rural. De 2013 a 2017, entre 51% e 68% dos professores temporários de Portel trabalhavam na zona rural (CENSO

4 Recorte cronológico iniciado em 2011, primeiro ano em que o Censo Escolar registra modalidades de contratação docente, e finalizado em 2017, último ano em o IBGE registra o número de assalariados.

ESCOLAR). Segundo entrevista do vereador 2, que será analisada adiante, “aqui a maioria dos [professores] contratados trabalham no campo, quando chega em época de campanha, eles têm que ir pra rua trabalhar pro candidato dele”.

Em terceiro lugar, destaque-se a importância do magistério no mercado de trabalho em Portel. Entre 2011 e 2017, conforme mostra a última coluna da tabela 2, o total de professores da rede municipal sempre representou mais que 25% dos assalariados em Portel. Os professores temporários, por sua vez, representaram entre 12% e 33% dos assalariados do município. A importância política da indicação de professores temporários decorre, em parte, do baixo número de empregos assalariados em Portel.⁵

REDES DE CLIENTELA E CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS

Segundo o professor 1, “todo ano tem uma correria de contratação, todo mundo tem que ir pra viação [sic] correr atrás do seu vereador, quem você apoiou. Tipo, se você ficou neutro, então não apoiou ninguém, não trabalhou com ninguém, então tá [sic] fora da educação”. Esse mesmo professor, que trabalhou por 6 anos na condição de temporário, relata que perdeu o emprego na troca de governo, em 2017, pois estava “do lado de um vereador que tinha muita força política porque ele era irmão do prefeito” e que, mesmo reeleito, perdeu força, foi para oposição, porque o prefeito não se reelegeu.

Situação semelhante foi relatada pelo professor 2:

foi o meu irmão que conseguiu o emprego pra mim. Justamente porque nessa época ele tinha ligações fortes de política, porque ele era diretor, e sempre os diretores são indicados por políticos do município, porque são cargos de confiança e, nessa época o meu irmão tinha um vínculo muito grande com vereadores e com prefeito também (PROFESSOR 2).

Quando muda o governo, em 2017, o irmão do professor 2 é retirado da direção e ele perde o emprego. Contudo, um antigo colega de trabalho foi indicado para ser o novo diretor da escola.

5 Tendo em vista as limitações dessa pesquisa, não foi possível explicar a oscilação no quantitativo de assalariados observada na tabela 2

Ele [o novo diretor] foi lá comigo, conversou e falou olha eu quero te colocar lá porque tu trabalha bem, conheço teu trabalho, é um excelente profissional. Só que existe algumas coisas por trás disso, e justamente era o vereador que tinha colocado ele lá. E aí ele me chamou pra uma conversa com esse vereador, e nesse dia foi eu e mais dois amigos meus. Lá tivemos uma conversa meio que informal, mas é lógico que por trás disso existe uma troca de favores, no caso, permitindo que eu fique lá trabalhando porque esse vereador tem uma influência muito forte com o secretário de educação porque eles estão no poder, eles são também do lado do prefeito. Então foi como uma troca de favores, você fica no trabalho, mas lá na frente eu vou precisar da tua ajuda, quando vier a pré-candidatura e vou tentar me reeleger. Então existe sim aqui no município uma relação muito forte de contratados e o poder político do município, muitas vezes existe uma influência muito grande deles dentro do sistema educacional do município (PROFESSOR 2).

A literatura sobre clientelismo destaca que uma das características desse tipo de relação é o contato face-a-face e a reciprocidade entre pessoas com poderes desiguais (HILGERS, 2011; AUYERO e BENZECRY, 2017; BEZERRA, 1999). Nossa pesquisa indicou que a contratação de professores temporários perpassa, quase que invariavelmente, por vários momentos em que o cliente (professor) estabelece contato face-a-face com o patrão ou com intermediários. A literatura demonstra, também, a importância que os intermediários têm nas relações clientelísticas, sendo que sua denominação pode variar: *broker*, no mundo anglo-saxônico, *puntero*, na periferia de Buenos Aires (AUYERO e BENZECRY, 2017), ou cabo eleitoral na sociologia política de Queiroz (1976). Nossa pesquisa indica que a figura do diretor exerce essa função de *broker* ou cabo eleitoral. O relato do vereador 1 sugere uma rede hierárquica de relações clientelísticas, na qual a capacidade de mobilização eleitoral determina o lugar que cada um ocupa:

O processo político em campanha é dado de acordo com o número de cabos eleitorais que arrumam dez votos. No caso cada professor é considerado um cabo eleitoral que garante no mínimo 10 votos. E conforme o desempenho desses professores nas comunidades ou nos bairros, locais que eles atuam eles vão tendo cargo maior. Por exemplo um professor que [...] garante 10 votos em determinado local [...] ele tem uma carga horária ampliada de 100 horas mês para 200 horas e se ele tiver um desempenho maior em votos no local que ele garantiu, ele pode se tornar um coordenador indicado por dentro da secretaria de educação pelo vereador[...]. Ou até mesmo cargo de direção de escola. Então é como se fosse uma troca de votos, uma troca de favores políticos, ajuda o professor e o professor ajuda na política, mais ou menos dessa forma que se dá a relação no processo eleitoral. (VEREADOR 1).

Vejamos, agora, o relato do vereador 2 sobre como ocorre a contratação de professores temporários.

Como que isso tem funcionado no município de Portel? Que é uma preocupação que também a gente tem... isso tem sido peça de troca, na maioria das vezes o político oferece a vaga de emprego, a carga horária pro trabalhador em troca de apoio. E por conta disso a maioria dos políticos não gosta de realizar concursos. Quando realiza concursos você perde a moeda de troca, porque se você realiza concurso, o pessoal paga, vai pra lá, estuda e passa no curso, deixa de ter aquela dívida com a pessoa. Esse é o pensamento, que o considero arcaico porque eu acho que nós temos que trabalhar resultados. [...] Já imaginou o professor que trabalha com uma turma de 25 alunos, constantemente tem 20 pais pra conversar. Aí tu multiplica, entre pais e mães são 40, aí se tu for trabalhar mesmo essa relação família-escola, tu vai multiplicar isso por três e vai 60 e depois eles vão ser multiplicador [sic.]. Essa é a estratégia que a maioria dos políticos tem usado. Pega o professor, nomeia. O professor vira amigo do comunitário, depois vira amigo do pai do aluno, começa a discutir aquilo que é interessante pra ele. O professor além de ser professor, ele é cabo eleitoral, ele pega o político e leva pra base. Às vezes o político não tem nenhum voto naquela base lá, mas o professor vai construindo essa base, e aí constrói, leva o político pra lá e **dali começa uma construção de dependência [grifo dos autores]**, e isso tem praticamente definido o processo de eleição no município de Portel (VEREADOR 2).

O vereador 2, em sua entrevista, usou 4 vezes a palavra “dependência”. Segundo ele, “o candidato a prefeito faz a reunião com determinados grupos de professores, esse professor traz outros grupos formados aqui, tipo célula. Uma liderança tem outras lideranças, que tem outras lideranças. E aí fica essa cadeia, essa teia de coisas que vai gerar toda essa dependência.”. As pesquisas que indicam que o clientelismo é um mecanismo de manutenção da estrutura social destacam que essas relações são longevas, isto é, não se trata de apenas um contato face-a-face, mas de reiterados contatos ao longo do tempo (AUYERO e BENZECRY, 2017; GRAHAM, 1999).

AS CONDIÇÕES DO TRABALHO DOCENTE TEMPORÁRIO

As entrevistas e a observação participante revelaram percepções consensuais de que o contrato docente temporário é prejudicial do ponto de vista pedagógico. Segundo o professor 1 “aqui a política não te deixa trabalhar direito, não te deixa legal”. Segundo o professor 2, entre 2010 e 2012 ele assinou um memorando para receber entre fevereiro e novembro. Se a situação já era precária, recebendo apenas 10 meses por ano, depois de 2013 esse memorando deixou de ser assinado, sendo que os professores deixaram de receber o mês de julho.

E como assinávamos [até 2012] esse memorando com esses dez meses, significava que no mês de julho nós teríamos que receber. No mês de julho que era as férias recebíamos. Agora, como a gente assina no final do semestre, por exemplo de fevereiro a junho, quando a gente assina em junho a gente é destrutado. (PROFESSOR 2).

A observação participante e conversas informais com outros professores temporários indicam que atrasos nos salários são corriqueiros, bem como essa prática de pagar apenas 9, 10 ou 11 meses de salário durante o ano letivo.

A RELAÇÃO ENTRE PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Pesquisa realizada no arquivo da Câmara Municipal de Portel revela que, logo após a posse do novo governo, entre fevereiro e março de 2017, uma série de ofícios foram escritos por vereadores para a SEMED, indicando a nomeação de professores temporários e outros profissionais da educação. A pesquisa demonstrou que um prefeito, em Portel, para contar com a maioria do legislativo, depende da capacidade de liberar indicações de cargos na SEMED, a maior empregadora do município. Vejamos o relato do vereador 1:

É importante dizer que até mesmo no processo de eleição da presidência da Câmara Municipal acontece esse tipo de envolvimento dos professores. Alguns professores [...] são tidos como cabos eleitorais mais acirrados mais fiéis dos vereadores. Eles acabam fazendo esse processo de articulação, tipo assim, o prefeito quer fazer o presidente da Câmara que seja um vereador do lado dele, né? Pra ele vencer a oposição ele acaba chamando os vereadores que foram eleitos por outras coligações, e fazendo acordos nesse sentido [...]. Como eu já vi numa gestão anterior o prefeito ofereceu uma escola de médio porte, uma escola que tem um cargo de direção duas vice-direções e mais ou menos [...] 24 turmas. Então essas 24 turmas vão ter uma gama de professores lotados pra trabalhar nessa escola. E toda essa carga horária junto com o cargo de direção e coordenação vem de porteira fechada, como eles dizem, o vereador que passar pro lado do prefeito pra votar no candidato do prefeito na presidência da câmara, esse Vereador ele automaticamente já ganha uma escola de Porteira fechada para indicar diretor vice-diretor e os professores (VEREADOR 1)

As entrevistas indicam que algumas regiões do município se constituem em nichos políticos de vereadores. Segundo o professor 1 “por exemplo, no Ajará tem um político, e aí eles falam que o dono do Ajará é o fulano, prefeito deu pra ele o Ajará, aí ele emprega, ele desemprega, coloca professores”.

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como indicou Brito (2013), o Ministério Público (MP) teve atuação decisiva para que diversos concursos públicos para o magistério fossem realizados em diversas redes estaduais. Em Portel, a atuação do MP também foi decisiva. Segundo relato do vereador 2, alguns dos concursos públicos realizados na primeira década do século XXI só aconteceram por conta de uma ação do MP, informação que essa pesquisa não foi capaz de verificar. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (Sintepp) teve atuação decisiva ao provocar o MP em boa parte dessas ações.

Em setembro de 2018, foi firmado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), no qual o município se comprometeu a realizar concurso público e a não contratar mais servidores temporários (MPPA, 2019). O concurso público foi realizado no início de 2019 e o resultado homologado em março. Segundo o edital retificado (PORTEL, 2018, p. 5), foram disponibilizadas 94 vagas imediatas para professor e 94 vagas de cadastro reserva, totalizando 188 vagas. Mesmo que todos os classificados em cadastro reserva fossem convocados, o que parece não ter sido a vontade prefeitura, pois apenas 106 docentes foram convocados em maio, ainda teríamos um quantitativo necessário de 348 professores temporários, levando em consideração que eles eram 536 em 2018.

O TAC, porém, foi descumprido, indicando resistência por parte das instituições municipais. O MP, então, ajuizou Ação Civil Pública em 19 de agosto de 2019, exigindo “suspensão de contratações de servidores temporários, exoneração dos que ingressaram após a homologação do concurso público realizado pelo Município em 2018 e nomeação dos concursados”. Segundo o promotor, “nota-se que o gestor mantém elevado número de servidores em designação temporária preterindo de forma arbitrária os candidatos aprovados no concurso público”. Em relação à SEMED, o promotor destaca o “que se verifica no caso da educação é uma clara tentativa de manter nos quadros da educação pessoas apadrinhadas e até mesmo nepotismo” (MPPA, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa era investigar a relação entre contratação de professores temporários e disputa pelo poder local em Portel. Constatou-se que a indicação de professores temporários exerce grande relevância nas disputas pelo poder municipal, com indícios de que relações de natureza clientelísticas são a base dessas contratações.

Tomemos emprestado, assim, a terminologia criada por Cunha (2006) para definir as frequentes mudanças de rumo no Ministério da Educação: administração educacional zigue-zague. Conforme Queiroz (1976, p. 30), no plano municipal, a sociabilidade política é mais violenta e “colore todos os outros aspectos da vida em grupo”. É preciso ter uma compreensão mais aprofundada das idiossincrasias municipais, de modo a entender o zigue-zague da gestão educacional no seio do ente federativo que foi responsabilizado pela Educação Infantil e EF no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n.129, p. 637-651, 2006.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Fiocruz, 2012.

AUYUERO, J; BENZECRY, C. The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus. **Sociological Theory**, v. 35, n. 3, p. 179–199, 2017.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 104.078 **Paciente**: Itamar Francisco Machado Borges. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 07 de junho de 2011.

BRITO, V. L. A. O plano nacional de educação e o ingresso dos profissionais do magistério da educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1251–1267, out./dez. 2013

CENSO ESCOLAR. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar> ou <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em 11 de dezembro de 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, L. A. Zigue-Zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 1, 2006.

FERREIRA, D. C. K. **Os professores temporários da educação básica da rede pública estadual do Paraná: a flexibilização das contratações e os impactos sobre as condições de trabalho docente**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FERREIRA, G. S. **A Condição de Trabalho do Professor Temporário da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza – CE**. 70 p. Dissertação (mestrado em psicologia). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

FINBRA. **Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em 21 de dez. 2019.

GEMAQUE, R. M. O. **O Financiamento da Educação. O Fundef no Estado do Pará: Feitos e Fetiches**. 370p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GRAHAM, R. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

HILGERS, T. Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and Society**, v. 40, n. 5, p. 567-588, 2011.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=15&dados=8> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/portel/panorama> e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/tabelas/brasil/2017> e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em 10 de nov. de 2019.

KUSHNIR, K. **Eleições e Representação no Rio de Janeiro**. Bonsucesso: Relume Dumará, 1999.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre o executivo e o legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia Política**, v.22, p. 153-177, jun. 2004.

MARQUES, M. J. **A figura do professor com contrato temporário**: um estudo de caso no Liceu do Conjunto Ceará. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

MPPA. **Ministério Público do Estado do Pará**. Ação requer suspensão de contratos temporários e nomeação de concursados. Portel, 26 de ago. de 2019. Disponível em <https://www2.mppa.mp.br/noticias/acao-requer-suspensao-de-contratos-temporarios-e-contratacao-de-concursados.htm>. Acesso em 11 de dez. 2019.

NASCIMENTO, C. B. **Professores em regime de contrato temporário**: uma análise do impacto no rendimento dos alunos das escolas públicas estaduais do Ceará. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

NAUROSKI, E. A. **Trabalho docente e subjetividade**: a condição dos professores temporários (PSS) no Paraná. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (orgs.). **Antropologia, Voto e Representação Política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996.

PARÁ. **Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. Belém, PA, 24 jun. 2015.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

PORTEL. **Lei Orgânica do Município de Portel**, de 5 de abril de 1990. Portel, PA, 1990.

PORTEL. **Lei Municipal n. 634/01, de 23 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de Portel e dá outras providências. Portel, PA, 2001.

PORTEL. **Lei Municipal n. 847, de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação - PME de dá outras providências. Portel, PA, 2015.

PORTEL. **Decreto nº 187/GP/2017, de 06 de junho de 2017.** Dispõe sobre a criação e nomeação de comissão de reestruturação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do município de Portel, e dá outras providências. Portel, PA, 2017.

PORTEL. **Edital nº 001/2018, retificado pelo edital nº 002/2018.** Portel, Prefeitura Municipal de Portel, 2018.

QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.** São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

QUIBAO NETO, J.; PINTO, J.M.R. O perfil dos docentes não concursados na rede estadual de ensino de São Paulo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 6, n. 10, 2016.

SANTOS, J. P. S. **Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária.** Guarulhos. 133 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

SEKI, A. K. et. al. Professor temporário: um passageiro permanente na Educação Básica brasileira. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 12, n. 3, p. 942-959, set./dez. 2017.

SIOPE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.** Disponível em <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em 10 de out. de 2019.

TSE. **Tribunal Superior Eleitoral.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre : Bookman, 2001.

Ariel Feldman

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação em Cultura do Campus Universitário do Tocantins. E-mail: aridu18@yahoo.com.br

Charles Alberto de Souza Alves

Doutor em Educação na Linha de Políticas Públicas Educacionais pela UFPA/PPGED. Docente de Cursos Técnicos e Especialização em Agroecologia e Informática Educativa. E-mail: charlesceleste32@gmail.com

Recebido em 17/04/2020

Aprovado em 06/07/2020

Princípios da administração fayolista na administração escolar paraense na década de 1920: os relatórios de Aurelia de Seixas Franco

Principles of fayolist administration in paraense school administration in the 1920s: the reports of Aurelia de Seixas Franco
Principios de la administración fayolista en la administración escolar paraense en los años 1920: los informes de Aurelia de Seixas Franco

MONIKA RESCHKE

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-4756-9179>

Universidade Federal do Pará

ALBERTO DAMASCENO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-1620-6735>

Universidade Federal do Pará

Resumo: O artigo tem como objetivo identificar os princípios da administração do Grupo Escolar Benjamin Constant de 1922 a 1927, a partir dos relatórios da diretora Aurélia de Seixas Franco. Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica e documental, a qual nos possibilitou inferir que as práticas administrativas da diretora se aproximavam dos princípios do Fayolismo, em um momento no qual o estado do Pará passava por uma crise financeira que afetava o funcionamento da rede escolar como um todo, prejudicando a consolidação do ideário republicano na instrução pública.

Palavras-chave: Grupo Escolar Benjamin Constant. Primeira República. Administração Escolar. Fayolismo.

Abstract: *The article aims to identify in the reports of the director Aurélia de Seixas Franco the principles of the administration of the Benjamin Constant School Group from 1922 to 1927. For this purpose, we conducted bibliographic and documentary research, which allowed us to infer that the administrative practices of the principal approached the principles of Fayolism, at a time when the state of Pará was going through a financial crisis that affected the functioning of the school network as a whole, hampering the consolidation of the republican ideology in public education.*

Keywords: *Benjamin Constant School Group. First Republic. School Administration. Fayolism.*

Resumen: *El artículo tiene como objetivo identificar en los informes de la directora Aurélia de Seixas Franco los principios de la administración del Grupo Escolar Benjamin Constant de 1922 a 1927. Para este propósito, realizamos una investigación bibliográfica y documental, que nos permitió inferir que las prácticas administrativas de la directora se acercaban a los principios del Fayolismo, en un momento en que el estado de Pará atravesaba una crisis financiera que afectó el funcionamiento de la red escolar en su conjunto, obstaculizando la consolidación de la ideología republicana en la educación pública.*

Palabras clave: *Grupo Escolar Benjamin Constant. Primera República. Administración escolar. Fayolismo.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo situa-se no campo da História da Educação em interface com a política educacional, mais especificamente propondo uma reflexão sobre a Administração Escolar na Primeira República a partir de documentos da década de 1920 que foram manuscritos por Aurelia de Seixas Franco, então diretora do Grupo Escolar Benjamin Constant. O referido grupo foi criado no mandato do governador Augusto Montenegro, por meio do Decreto n°. 1067, de 12 de agosto de 1901, sob a denominação “Segundo Grupo Escolar da Capital”, posteriormente denominado “Grupo Escolar Benjamin Constant”. Foi implantado na cidade de Belém, em um prédio arrendado pelo governo para esse fim.

Essas fontes estavam disponíveis no arquivo da escola e são compostas por quatro relatórios administrativos produzidos entre os anos de 1922 e 1927. Apesar das dificuldades encontradas para seu manuseio – em razão de estarem corroídas pelo tempo e por insetos – a experiência foi significativa, pois nos permitiu visualizar uma descrição, mesmo que fragmentária, da estrutura e do funcionamento da escola naqueles anos. Para investigarmos a administração escolar desse período, realizamos uma pesquisa bibliográfica e documental. A primeira foi realizada em livros, artigos e sites; já a segunda, em decretos, regulamentos, jornais, imagens, revistas, relatórios da diretora Aurelia, entre outros documentos. Alguns desses ainda não haviam passado por um tratamento analítico. Em relação aos documentos, buscamos encontrar conexões com a realidade da sociedade da época e sua relação com a instituição escolar,

assim como uma determinada sociedade foi condição para a criação e o desenvolvimento de uma determinada instituição escolar, esta é condição de existência daquela, porque lhe molda suas relações de produção, sem esquecer, porém, que, na produção da escola, a sociedade opera de forma conflituosa, pois suas opostas classes sociais lutam, em opostos campos, em favor de escolas que atendam aos seus próprios interesses (NOSELLA; BUFFA, 2009, p. 80).

Assim, foi possível compreender que, com a implantação do regime republicano, muitas mudanças foram observadas no Brasil em busca de consolidar uma nova sociedade. Essa conjuntura afetou a instrução pública, que passou por transformações. Dentre elas, está o surgimento de um novo modelo de escola primária materializado pelos grupos escolares, que passaram a exigir uma nova organização, com graduação seriada, unificação de métodos de ensino e controle mais rigoroso do Estado.

Com a crescente industrialização e urbanização desse período, a escola primária era tida como imprescindível ao projeto de modernização da República, uma vez que crescia a

necessidade de pessoas alfabetizadas, porque as técnicas elementares e necessárias de leitura, escrita e cálculo tornavam-se fatores importantes e necessários para a adaptação ao desempenho de determinadas atividades fundamentais na modernidade. Daí a intensificação de campanhas difundindo o ensino (CARVALHO, 2004, p. 33).

Desse modo, uma nova escola foi sendo construída, na qual a administração caberia a um Diretor, que organizaria, coordenaria e fiscalizaria o ensino ali desenvolvido, de acordo com o que propagava o ideário republicano. Nesse momento, surge

[...] um novo profissional do ensino primário, que era representante da escola perante o governo, com o qual geralmente tinha ligação política. Desempenhando funções administrativas e pedagógicas, o diretor era autoridade máxima no grupo escolar. Ele também era o representante da sua escola nas suas relações externas e gozava de prestígio no seu entorno social – ao lado de autoridades políticas, jurídicas e religiosas (TEIVE; DALLABRIDA, 2011, p. 64).

É desse profissional e de sua prática administrativa escolar que iremos tratar nesta pesquisa. Contudo, faz-se necessário esclarecer que optamos por utilizar o termo “administração” em vez de “gestão”, pois era a nomenclatura utilizada na época estudada. Além do mais, consideramos que “não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual” (LÜCK, 2000, p. 15), uma vez que a administração, de acordo com Lück (2000), apresenta aspectos sistemáticos, constantes e imutáveis. Já a concepção de Gestão é dinâmica e sofre constantes mutações, pelo fato de não se restringir à “mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados” (DOURADO, 2007, p. 924).

A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO PARÁ NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

Com a proclamação da República, a implantação de uma nova escola tornou-se imprescindível e, segundo Souza (1998, p. 27), “um amplo projeto civilizador [...] foi gestado nessa época e nele a educação popular foi ressaltada como uma necessidade política e social”. Essa nova perspectiva de organização das instituições escolares foi marcada pela criação dos grupos escolares.

No estado do Pará, o primeiro Grupo foi criado pelo Decreto nº 722, de 10 de julho de 1899, no interior do Estado, mais especificamente no município de Alenquer, sendo denominado de Grupo Escolar de Alenquer. No ano de 1900, mais cinco grupos foram implantados no interior do Estado, antes da criação do primeiro grupo da capital, que só veio a surgir em 1901, denominado “José Veríssimo”. No mesmo ano, foram criados mais três grupos escolares no interior e outros dois na capital, entre os quais o grupo escolar Benjamin Constant, implantado pelo Decreto nº 935, de 7 de janeiro. Vale ressaltar que esses estabelecimentos foram implantados no estado do Pará durante o governo de Paes de Carvalho, que cumpria seu mandato em condições econômicas bastante satisfatórias, proporcionadas pelos dividendos auferidos pela exportação da borracha. No entanto, na década de 1920, o quadro econômico do estado era bem diferente, pois a exportação do produto sofreu forte declínio graças à concorrência de países asiáticos que derrubou seus preços.

No intervalo de tempo entre os relatórios analisados, Antônio Emiliano de Sousa (entre 1921 e 1925) e Dionísio Bentes (entre 1925 e 1929) governaram o estado sob um quadro de receita estadual bastante precário e problemático, sendo “inferior a quase 50% das despesas fixadas, o pagamento do funcionalismo público estava atrasado, havia dívidas internas e externas contraídas ao longo dos governos anteriores e o crédito público do governo estava abalado” (COELHO, 2008, p. 10). Essa conjuntura também afetou a instrução pública e, por conseguinte, a gestão de seus estabelecimentos, entre os quais os grupos escolares. Foi nesse cenário que a Diretora Aurelia de Seixas Franco levou a cabo a missão de administrar uma instituição escolar nos moldes dos ideais republicanos, em um estado afundado em uma crise econômica que inviabilizava novos investimentos na manutenção da infraestrutura, na compra de materiais pedagógicos e também no pagamento do funcionalismo público (COELHO, 2008).

AS BASES TEÓRICAS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Segundo Sander (2007, p. 11), a “administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país”. A administração escolar se estabeleceu em um contexto pós-Revolução Industrial, que se caracterizou por ser um momento em que havia grande necessidade de organização e controle, de modo que a partir de então “a busca do conhecimento na administração pública e na gestão da educação tem sido e vem sendo uma constante da história das instituições sociais e educacionais em todo o mundo” (SANDER, 2007, p. 12). No Brasil, a busca por conhecimento sobre administração pública e educacional ocorreu com o intuito de encontrar teorias e modelos analíticos, seja no âmbito internacional seja no âmbito nacional; com isso, na busca pela elaboração de teorias e metodologias próprias, a influência externa foi muito marcante, sobretudo em razão da

orientação positivista e funcionalista que dominou o desenvolvimento das ciências sociais na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX. É nesse contexto histórico que nasceram e se desenvolveram as teorias clássicas e comportamentais de administração, na Europa e nos Estados Unidos (SANDER, 2007, p. 12).

Essas teorias de administração foram difundidas pelo mundo, principalmente após a II Guerra Mundial, momento em que a política desenvolvida era voltada para o comércio e industrialização, as quais apresentavam técnicas de caráter universais, que deveriam ser aplicadas sem levar em consideração os aspectos locais. O Brasil se inseriu justamente nesse processo de aceitação das teorias administrativas produzidas em outros países, com realidades e interesses distintos. Segundo Sander (2007), o pensamento administrativo da educação no Brasil foi organizado em quatro fases oriundas da administração pública: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural. Nesta pesquisa, o foco é a primeira fase, visto que esta teve um maior destaque e domínio durante o período da Primeira República.

A fase organizacional se instalou em um contexto político e intelectual marcado pela I Guerra Mundial e pela Depressão da década de 1920, que afetou o setor político e educacional, resultando em muitas reformas, entre elas a ocorrida no campo da gestão da educação. Também foi marcada por uma concepção tecnoburocrática, na qual “as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos muitas vezes ocupavam lugar secundário” (SANDER, 2007, p.

28). Assim, a administração da educação passava a relacionar a pedagogia com o pragmatismo, tendo de oferecer respostas técnicas para resolver as dificuldades enfrentadas pelas instituições escolares e pelo próprio sistema de ensino. Era um modelo que podia ser comparado com uma máquina, a qual se preocupava com eficiência, economia e produtividade.

Contudo, esse pensamento enfrentou fortes reações na sociedade brasileira no início do século XX, na medida em que havia no Brasil uma forte tradição do direito administrativo romano, algo que acabou por prejudicar a adoção das soluções pragmáticas, uma vez que essas não conseguiram “apagar as preocupações com a teoria abstrata do enfoque jurídico, que marcou o nascimento e o desenvolvimento de nossas instituições políticas administrativas” (SANDER, 2007, p. 29).

Apesar disso, Sander (2007) aponta que, na fase organizacional, tiveram início todos os trabalhos pioneiros que vieram a influenciar o percurso da administração pública e da gestão da educação no Brasil republicano. O autor ainda enfatiza como tal fase teve por base os princípios da escola clássica da administração, tendo destaque, no período da Primeira República, a administração científica de Taylor (1911) nos Estados Unidos e a administração geral e industrial de Fayol (1916), na França.

Essa influência das teorias da escola clássica, segundo Sander (2007), dificultou para o Brasil um desenvolvimento interdisciplinar mais vinculado à cultura do país, pois os estudos da época se preocupavam muito mais em apresentar aproximações ou distanciamentos da administração pública em relação aos conceitos da administração científica, industrial e burocrática estabelecida pelos expoentes desse período, como Taylor, Fayol e Weber. A adoção do modelo de Taylor, voltado para a produção fabril, produziu na sociedade uma consequente modernização, moldando-a sob “nossos valores, inclusive nossa maneira de conceber a educação e a escola, e dando à nossa sociedade seu feito tecnológico específico” (DOLL JR, 2002, p. 55). Nesse sentido, é possível compreender o diretor escolar como um supervisor de fábrica, com as mesmas atribuições destes, pois como aponta Doll Jr (2002), a industrialização influenciou todos os segmentos da sociedade, inclusive a instituição escolar. Dito isso, é importante evidenciar que foi possível encontrar correspondências significativas entre as ideias de Taylor e Fayol nos relatórios estudados, corroborando aproximações entre a prática de diretora Aurelia e a teoria Taylorista, assim como as ideias de Fayol, partindo das características de seus sistemas, pautados na organização e na divisão de tarefas, com o objetivo de obter o máximo de rendimento e eficiência com o mínimo de tempo e atividade.

Dessa forma, a partir do surgimento dos grupos escolares, foi construída uma identidade para o gestor e o que ele representava para a sociedade ao desempenhar suas funções como diretor escolar, autoridade respeitada e valorizada pela comunidade com um todo e cujo prestígio se obtinha pelas relações políticas que o cargo oferecia e promovia.

Os estudiosos sobre a administração escolar apontam que os primeiros trabalhos a respeito dessa temática no Brasil só começaram a ser produzidos a partir da década de 1930. Segundo Sander (2007), o que se pode acessar em termos de produção sobre a administração escolar até a Primeira República são “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007, p. 21). Por outro lado, a prática administrativa já existia nas escolas, mesmo que de forma embrionária, de acordo com Rebelatto (2014), em termos de suas características, a organização do ensino na Primeira República foi iniciada “por um caráter normativo e prescritivo” (REBELATTO, 2014, p. 323).

Assim, sem uma teoria própria acerca desse período, o conhecimento em administração escolar que reproduzia o cenário político, econômico e social da época foi construído por meio da relação possível entre educação e sociedade. Assim, concordando com Paro (2012), cabe destacar como a natureza da atividade administrativa pode ser compreendida como um produto da evolução histórica, caracterizada pelas contradições sociais e interesses políticos presentes na sociedade, daí a dificuldade de explorar um período sem uma teoria específica a seu respeito, de modo que só nos foi possível analisar os “critérios para descrição e diagnóstico de situações administrativas” (WAHRLICH, 1974, p. 2). A observação acerca da administração escolar possibilitou “descobrir quais as generalizações, se houver, que dêles podem ser inferidas, a fim de permitir que fenômenos semelhantes possam ser esclarecidos através da aplicação de princípios ou regras” (WAHRLICH, 1974, p. 4).

OS CONTRAPONTOS ENTRE AS TEORIAS E A PRÁTICA

Buscamos realizar aproximações entre alguns elementos teóricos da fase organizacional sob a ótica de Taylor e Fayol, e a prática da administração escolar realizada no Grupo Benjamin Constant pela diretora Aurelia. O intuito é o de identificar características da prática administrativa no período em análise. Mesmo compreendendo que há características tayloristas na administração dessa época, foi mais patente nos relatórios administrativos de Aurelia Franco a presença de características fayolistas. Por essa razão, partimos para a análise dos documentos tendo por base a teoria clássica de Fayol.

Em seu livro *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação controle*, antes de definir administração, Henri Fayol apresenta um conjunto de seis operações – técnicas, comerciais, financeira, de segurança, de contabilidade e administrativas – que considera essenciais para a existência de qualquer empresa; dentre essas funções, destaca a administrativa, que é definida da seguinte forma:

Administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.

Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa.

Comandar é dirigir o pessoal.

Coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os reforços.

Controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas (FAYOL, 1989, p. 26, grifo do autor).

Além dessa definição, o autor frisa que a função administrativa é diferente da de dirigir, pois esta significa “conduzir a empresa, tendo em vista os fins visados, procurando obter as maiores vantagens possíveis de todos os recursos de que ela dispõe, é assegurar a marcha das seis funções essenciais” (FAYOL, 1989, p. 26). Fayol conclui apresentando a administração como uma das seis operações apresentadas anteriormente, cujo ritmo é “assegurado pela direção. Mas ocupa tão grande lugar nas funções dos altos chefes que, às vezes, pode parecer que elas sejam exclusivamente administrativas” (FAYOL, 1989, p. 26).

Dessa forma, para Fayol (1989), a função administrativa está relacionada com o corpo social da empresa, enquanto as demais estão relacionadas com a matéria-prima e as máquinas. Para o autor, um bom funcionamento desse corpo social exige algumas condições, as quais ele preferiu chamar de princípios, com um total de quatorze. Todavia, destacou que esses não são rígidos nem limitados, mas são os que ele encontrou com mais frequência em sua análise. Para apresentarmos esses princípios, utilizamo-nos de um quadro elaborado por Maximiano (2012).

Quadro 1 - Os princípios de Administração de Fayol

1	Divisão do trabalho	Designação de tarefas específicas para cada pessoa, resultando na especialização das funções e separação dos poderes.
2	Autoridade e responsabilidade	A primeira é o direito de mandar e o poder de fazer-se obedecer. A segunda, a sanção – recompensa ou penalidade – que acompanha o exercício do poder.
3	Disciplina	Respeito aos acordos estabelecidos entre a empresa e seus agentes.
4	Unidade de comando	De forma que cada pessoa tenha apenas um superior.
5	Unidade de direção	Um só chefe e um só programa para um conjunto de operações que visam ao mesmo objetivo.

Quadro 1 - Os princípios de Administração de Fayol

6	Interesse geral	Subordinação do interesse individual ao interesse geral.
7	Remuneração do pessoal	De forma equitativa, e com base tanto em fatores internos quanto externos.
8	Centralização	Equilíbrio entre a concentração de poderes de decisão no chefe, sua capacidade de enfrentar suas responsabilidades e a iniciativa dos subordinados.
9	Cadeia escalar (linha de comando)	Hierarquia – a série dos chefes do primeiro ao último escalão, dando-se aos subordinados de chefes diferentes a autonomia para estabelecer relações diretas (a ponte de Fayol).
10	Ordem	Um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar.
11	Equidade	Tratamento das pessoas com benevolência e justiça, não excluindo a energia e o rigor quando necessários.
12	Estabilidade do pessoal	Manutenção das equipes como forma de promover seu desenvolvimento.
13	Iniciativa	Faz aumentar o zelo e a atividade dos agentes.
14	Espírito de equipe	Desenvolvimento e manutenção da harmonia dentro da força de trabalho.

Fonte: Maximiano (2012, p. 59).

A partir desses elementos anteriormente mencionados, propusemo-nos a estabelecer relações entre eles e algumas ações administrativas registradas nos relatórios da diretora Aurelia.

Um primeiro princípio se evidenciou ao analisarmos os relatórios nos quais a diretora Aurelia relaciona os nomes dos professores às classes em que atuam.

Corpo docente

O atual corpo docente deste grupo está assim constituído:

Secção feminina

Escola complementar

Regente efectiva professora Juventina Damascena Ferreira Sena.

3ª escola elementar

Regente efectiva professora Maria Celestina Baena Camizão, adjunta efectiva Alzira do Espirito Santo Vilhena.

2ª escola elementar

Regente efectiva professora Cantidiana da Costa Maltez Henriquez, adjuntas effectivas Consuelo Guerreiro de Sant'Anna e Maria Magdalena de Souza Ferreira, que esta licenciada, sendo substituída pela professora Victoria Ferreira Pina (PARÁ, 1926, p. 6).

Partindo desse registro, identificamos o princípio fayolista da divisão do trabalho, que segundo Maximiano (2012) representa a distribuição de tarefas específicas para cada pessoa, uma vez que promove a especialização das funções e a divisão dos poderes. No caso dos grupos escolares, esse poder ficaria centralizado nas mãos do diretor, responsável por um estabelecimento marcado pela “fragmentação do currículo em graus e especialização ou divisão

do trabalho dos professores” (FRAGO apud SOUZA, 2014, p. 107). Cada professor seria responsável por sua turma, sendo de responsabilidade da direção do grupo organizar e distribuir cada docente para sua respectiva turma e seção. Corroborando a nossa compreensão sobre esse princípio no âmbito escolar, Ribeiro (1938) revela que este era meramente burocrático e presente em vários momentos do cotidiano de um estabelecimento de ensino, como exemplo “o aparecimento de ‘estado maior’ compreendendo os directores, assistentes e auxiliares dos varios cursos” (RIBEIRO, 1938, p. 96).

Avançando na análise dos relatórios de Aurelia Franco, verificamos uma constante menção do Regulamento Geral de Ensino Primário e da exaltação dos esforços empreendidos pelos docentes e pela própria diretora.

Cumprindo o dispositivo do artigo 60 § 28 do Regulamento Geral de Ensino Primário, em vigor, faço chegar às mãos de V. Ex^a. para o devido julgamento, o seguinte relatório que trata da direção e do serviço interno deste estabelecimento que está sob minha orientação, e isto faço com todo prazer, cõscia que tenho satisfeito aquelle Regulamento e também correspondido com o apoucamento de minha inteligência, a confiança que me fôra dispensada. Julgo que se há feito alguma coisa aproveitavel com referência ao ensino, o que francamente observo na assiduidade, esforço e boa vontade do corpo docente e adiantamento dos respectivos esforços. E outro resultado não era de se esperar, visto que a frente do destino do nosso glorioso Estado está um homem sinceramente intencionado [...] do credito moral e intelectual da nossa terra e da futura mocidade que mais tarde será o forte baluarte do estremecido [...]. Outra confiança que muito nos alimenta é a dedicação e a pronta assistência que nos são prestadas por V. Ex^a (PARÁ, 1926, p. 1).

Nessa passagem, foi possível constatar os princípios de Fayol, tais como da autoridade, da responsabilidade, da disciplina e da hierarquia. Com relação à autoridade, Maximiano (2012) argumenta que está relacionada ao direito de mandar e ao poder de ser obedecido. De acordo com Ribeiro (1938), esse princípio se apresenta diferente no contexto escolar se comparado com a indústria, pois a “autoridade escolar junto dos seus subordinados é mais de orientação e colaboração do que de mando, propriamente dito” (RIBEIRO, 1938, p. 97).

Nesse sentido, na citação anterior de Aurelia Franco, são revelados aspectos da autoridade da diretora, na medida em que ela relata os acontecimentos do “estabelecimento que está sob [sua] orientação” (PARÁ, 1926, p. 1), como também ressalta a colaboração dos docentes com o trabalho que estava sendo desenvolvido naquele grupo escolar. A autoridade do cargo de diretor nessa época era vista como “uma sinecura, um fator de honra e distinção. O diretor era visto como uma autoridade do Governo” (SOUZA, 1998, p. 77-78).

Articulado com o princípio da autoridade, temos o princípio da responsabilidade que, de acordo com Maximiano (2012), refere-se à sanção, que pode ser vista como uma recompensa ou penalidade proveniente do exercício do poder. Assim, conforme Ribeiro (1938), um princípio condiciona o outro, pois para responsabilizar o trabalho de alguém é necessário que se tenha autoridade sobre este. Ao mencionar a “confiança que [lhe] fôra dispensada” (PARÁ, 1926, p. 1) para exercer a direção do Benjamin Constant, Aurelia Franco revela seu prestígio como diretora e a autoridade que lhe foi conferida para administrar aquele grupo; como consequência, ela apresentava a responsabilidade de julgar ou elogiar o trabalho realizado por seus funcionários sobre o qual a diretora julga “que se há feito alguma coisa aproveitável com referência ao ensino” (PARÁ, 1926, p. 1).

Outros princípios do Fayolismo que identificamos nas passagens do relatório da diretora Aurelia de 1925-1926 foram os da disciplina e da hierarquia que, segundo Ribeiro (1938), são resultantes da autoridade, na medida em que a disciplina no contexto escolar apresentaria duas concepções fundidas em uma. Para esse autor, “vemos as duas correntes interpretarem a disciplina assim: a primeira, como obediência e sinais exteriores de respeito; a segunda como atividade, assiduidade e esforço” (RIBEIRO, 1938, p. 98).

Verificamos tais concepções de disciplina quando Aurelia Franco revela a obediência e confiança ao governo da época, ao qual confere os bons resultados do grupo que administra, pois “outro resultado não era de se esperar, visto que a frente do destino do nosso glorioso Estado está um homem sinceramente intencionado” (PARÁ, 1926, p. 1). Da mesma forma, ressalta outra concepção de disciplina relacionada a “assiduidade, esforço e boa vontade do corpo docente e adiantamento dos respectivos esforços” (PARÁ, 1926, p. 1).

A disciplina era patente nos grupos escolares. Todos deveriam respeitar as regras, tanto diretor quanto professores e alunos, e destes últimos era exigida uma “rígida disciplina, observada no bom comportamento verificado pela assiduidade, frequência, pontualidade, asseio, ordem, obediência, cumprimento dos deveres” (SOUZA, 2014, p. 109). Com relação à frequência dos alunos, constatamos também um rígido controle pela diretora, que tinha por incumbência informar ao Secretário Geral do Estado a maior e a menor frequência, bem como uma média entre ambas. Como verificamos na passagem a seguir:

Matricula e frequência do 2ª semestre de 1922 e 1ª de 1923
 1922_ 2ª semestre
 Matricula geral - 360
 Matricula real - 345
 Secção feminina - 192
 II masculina - 168
 Frequência maior - 305
 II menor - 200
 Media de frequência - 260 (PARÁ, 1923, p. 3-4).

Essas informações eram sistematizadas e publicadas nas mensagens que os governadores apresentavam ao Congresso Legislativo do Estado, conforme verificamos no quadro a seguir, no qual os dados apresentados pela diretora Aurelia no relatório de 1922 são reproduzidos na mensagem do governador Sousa Castro, em 1923.

Tabela 1 - Demonstrativo da matrícula e frequência nos grupos escolares da capital e subúrbios, referente ao ano de 1922

NOMES DOS GRUPOS	Matric. total	FREQUÊNCIAS		Média
		Maior	Menor	
Barão do Rio Branco	843	690	518	614
Floriano Peixoto	574	423	324	318
José Verissimo	469	363	246	309
Wenceslau Braz	411	339	250	290
Benjamin Constant	360	305	200	260
Ruy Barbosa	325	272	192	241
Paulo Maranhão	324	251	230	241
Escola Anexa	135	117	86	99
Bezerra de Albuquerque (Pinheiro)	270	231	177	204
Monsenhor Mancio (Mosqueiro)	153	153	54	92
Santa Izabel	181	169	101	142
Castanhal	181	143	77	110
Total	4.226	3.456	2.455	2.982

Fonte: Adaptado de Pará (1923, p. 54).

No que concerne ao princípio da hierarquia, Maximiano (2012) o define como a constituição dos chefes, que vai do primeiro ao último escalão, sendo concedida aos subordinados de chefes “diferentes a autonomia para estabelecer relações diretas, estabelecendo o que Fayol [...] denominou de ‘ponte’” (MAXIMIANO, 2012, p. 59). No grupo escolar, o diretor era o superior hierárquico daquele estabelecimento, era o detentor do poder central; porém,

havia outras relações de hierarquias, a exemplo da existente entre o professor e os alunos, que deveriam ser obedientes à estrutura hierárquica e cumprir com seus deveres, mantendo sempre a disciplina e a ordem, como no ritual realizado antes do início das aulas, quando os alunos eram “perfilados no pátio, entoando o Canto de Entrada na presença do diretor e dos professores, era um dos quadros possíveis que marcavam o início do dia nos Grupos Escolares” (MITRULIS apud SOUZA, 2014, p. 127).

A relação hierárquica não ocorria apenas entre os membros internos do grupo, como também havia a subordinação entre o diretor e o Secretário Geral do Estado, e deste em relação ao Governador. Foi possível identificar o princípio da hierarquia no trecho em que a diretora Aurelia revela cumprir “o dispositivo do artigo 60 § 28 do Regulamento Geral de Ensino Primário, em vigor” (PARÁ, 1926, p. 1), como também ao mencionar que estava apresentando o relatório “para o devido julgamento” do Secretário Geral do Estado, que era superior hierárquico de Aurelia Franco.

Ainda sobre os relatórios administrativos de Aurelia Franco, podemos inferir que há o princípio da unidade de direção, uma vez que este pode ser definido, segundo Maximiano (2012), sob o prisma de um único chefe e um único programa para um conjunto de operações que visam ao mesmo objetivo. Esse princípio é verificado no contexto dos grupos escolares, na medida em que a fiscalização diária era exercida por um “único administrador – o diretor – que zelava pela ordem e respeito à hierarquia e pelo bom funcionamento das aulas” (AZEVEDO; STAMATTO, 2012, p. 96). Esse administrador era a autoridade maior no grupo escolar, o representante do Estado, estando subordinado ao programa de Governo e devendo cumprir à risca as ordens advindas por meio de decretos ou do regulamento da Diretoria de Instrução Pública Primária do Estado. Em um atendimento claro a essa subordinação, encontramos várias passagens em que a diretora Aurelia demonstra cumprir o estabelecido em lei.

Em vista do decreto do Exmo.Snr. Dr. Governador do estado, foram suspensos os trabalhos escolares no dia 5 de setembro de 1922, em regosijo do centenário da nossa independência, distribuindo-se nesse, os boletins annuaes, os cartões prêmios e dois livros para os alumnos que melhores medias alcançaram nos exames de certificados elementares e primários, intitulados: “Aurelia de Seixas Franco” e “Benjamin Constant” (PARÁ, 1923, p. 1).

Outro aspecto destacado por nós diz respeito ao trabalho que o corpo docente vinha realizando no grupo, mesmo diante de dificuldades, como a falta de pagamento. Acerca do assunto, Aurelia Franco relata que

muito se há trabalhado nesta casa de ensino em benefício da instrução do nosso estado, e, lastimando profundamente a situação financeira que atravessamos, causa única que concorre para o professorado experimentar dificuldades no assíduo comparecimento, vejo contudo a melhor boa vontade do corpo docente, boa vontade esta, aliada a intenção de todos os que aqui trabalham pelo desenvolvimento intelectual dos alunos matriculados neste grupo (PARÁ, 1923, p. 1).

Mesmo com essa dificuldade, percebemos a ênfase dada pela diretora ao certo grau de assiduidade dos docentes, corroborando o discurso que se pautava no patriotismo, mantendo firme a crença de que uma nova sociedade, firmada no amor à pátria e na confiança do progresso do país, era mais forte do que os problemas enfrentados, uma vez que, de acordo com Fayol (1989), o interesse do Estado sobrepõe ao interesse individual.

Essa falta de recebimento dos vencimentos por parte dos docentes aproximou-se também dos princípios da remuneração e da estabilidade do pessoal propostos por Fayol. Segundo Maximiano (2012), a remuneração do pessoal deve ser equitativa e a estabilidade pressupõe a conservação das equipes com a finalidade de promover o seu desenvolvimento.

Segundo Ribeiro (1938), tais princípios estão intimamente ligados e representam um problema importante e difícil de ser resolvido, pois

a dificuldade consiste em achar um critério e é tão grande que na empresa escolar, acontece às vezes, não se adoptar critério nenhum. Para uns o critério deve ser fundado nas necessidades do agente; para outros deve ser fundado nas possibilidades da empresa. Aqui, como em tudo, o mais prudente, sinão o mais verdadeiro, está no meio termo (RIBEIRO, 1938, p. 100).

Assim, mesmo os relatórios não apresentando dados concretos sobre a remuneração dos funcionários, no que diz respeito ao estabelecimento de um valor a ser recebido e aos critérios para tanto, constatamos que a falta de regularidade no pagamento dos salários afetava a estabilidade. Isso se dava porque, sem os salários, os professores não tinham condições de comparecer ao grupo escolar, tendo como consequência para o ensino a sua descontinuidade, o que trazia “muitos males porque [a descontinuidade] assume muitas vezes, caracter de oposição” (RIBEIRO, 1938, p. 101).

Para mediar esses possíveis conflitos, o diretor escolar deveria apresentar características do princípio fayolista da centralização, que definia ser necessário para o administrador um “equilíbrio entre a concentração de poderes de decisão no chefe, sua capacidade de enfrentar suas responsabilidades e a iniciativa dos subordinados” (MAXIMIANO, 2012, p. 59). Dessa forma, dentro dos grupos escolares, os comandos eram centralizados na figura do diretor; um “novo

profissional do ensino primário, [que] veio ocupar um papel central na cena pedagógica e na estrutura hierárquico-burocrática” (PENTEADO; BEZERRA NETO, 2012, p. 86), e que era responsável, entre outras atribuições, por repassar “orientações gerais e procedia ao controle da higiene e da adequação dos trajés dos alunos” (MITRULIS apud SOUZA, 2014, p. 127). De sua parte, Aurelia Franco demonstrou equilíbrio entre a centralização do poder de decisão e uma capacidade de enfrentar as dificuldades – tendo até de custear alguns gastos necessários – e de tomar decisões em prol do ensino.

Cumpre-me dizer a V.Ex^a. que sinto embaraço para fazer funcionar com regularidade as aulas deste grupo, devido a falta de elementos indispensáveis a esse fim, e, não querendo paralisar os trabalhos escriptos, sobre [...] os de exames, foi-me necessário prover a m^a custa, este estabelecimento de papel, giz, tinta, lápis, etc para attender os interesses de ensino (PARÁ, 1923, p. 2).

Em relação aos princípios fayolistas da ordem e da iniciativa, estes também se evidenciaram nos relatórios analisados. A ordem refere-se a “um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar” (MAXIMIANO, 2012, p. 59). Já o princípio da iniciativa se faz presente pelo zelo e pela atividade exercida pelos agentes.

Já em relação à aplicabilidade desses princípios na esfera escolar, Ribeiro (1938) nos esclarece que ambos se completam, uma vez que

a ordem, na empresa escolar, é o que se repete: o horário, as classes, os programmas, o arranjo das salas, o trabalho e o esforço diários, etc.; a iniciativa é a flexibilidade de tudo aquillo, de accordo com as oportunidades que surgem, os desdobramentos que se impõem, os rumos novos que se tomam conforme a coragem dos responsaveis. Uma e outra se completam, se auxiliam e se favorecem (RIBEIRO, 1938, p. 102).

Em seus relatórios, a diretora Aurelia revela ser fiel aos cumprimentos legais e à aplicação das determinações estipuladas por seus superiores, como releva o trecho a seguir, no qual enfatiza a obediência ao que foi estipulado pelo Governador por meio de decreto.

Por decreto do Exmo. Dr. Governador do Estado foi marcado o período de 3 a 20 de novembro de 1925 para effectuarem-se os exames nos grupos escolares, obedecendo a seguinte ordem: de 3 a 9 exames de passagem de anno, de 10 a 14 de estados elementares e de 17 a 25 de estudos primários, sendo observadas as determinações do Regulamento Geral de Ensino Primário (PARÁ, 1926, p. 3-4).

No discurso acerca da Instrução Pública da época, se transmitia a ideia de que o ensino ministrado nos grupos escolares seria responsável pela formação de “homens de ação, de trabalho, verdadeiros cidadãos republicanos, promotores da ordem e do progresso” (AZEVEDO; STAMATTO, 2012, p. 85). Tal discurso não se limitava ao ambiente escolar, uma vez que os grupos realizavam muitas apresentações que eram abertas para toda a sociedade. Assim, a ordem era um princípio norteador para que o povo daquela época alcançasse o almejado progresso.

Revelando ser uma cumpridora das leis, preocupada em manter a ordem e a disciplina, a diretora Aurelia manifesta em certos trechos de seus relatórios características do princípio fayolista da equidade, o qual propõe que haja um “tratamento das pessoas com benevolência e justiça, não excluindo a energia e o rigor quando necessários” (MAXIMIANO, 2012, p. 59). Esse princípio é revelado nos relatórios, principalmente quando Aurelia Franco reconhece o trabalho realizado pelas professoras e faz elogios: “É meu dever louvar as professoras adjunctas Auta do Nascimento Braga, Izauro Cavallero da Silva e Victoria Ferreira Pina que, como substitutas, deixaram na sua curta trajetória por esse grupo bem patententes os seus méritos de educadoras” (PARÁ, 1926, p. 7).

Por fim, conforme Ribeiro (1938), o princípio fayolista do espírito de equipe (união) é uma consequência do princípio da equidade, uma vez que a união é “feita pela harmonia dos agentes, pela bôa vontade reciproca de cada um e pelo espirito de solidariedade e de amizade mesmo” (RIBEIRO, 1938, p. 104). Nesse sentido, há passagens dos relatórios em que a diretora Aurelia relata a união de todos os segmentos em momentos festivos do grupo Benjamin Constant.

Como vê V.Ex^a não poupa esforços nem também encontro da maior parte dos professores o desfalecimento que quase sempre aparece quando aos subordinados, cabeças pensantes, corações que vibrem de orgulho e prosperidade pelo estremecido Brasil. As duas melhores festas realizadas no 2º semestre de 1926 foram: a chegada do Dr. Washington Luiz, presidente eleito do nosso Brasil e a do encerramento das aulas e entrega dos prêmios de honra, ambas levadas a effeito no campo do club do Remo (PARÁ, 1927, p. 3).

Nessa passagem, Aurelia Franco expõe uma característica marcante dos grupos escolares que era a realização das festas de caráter cívico e patriótico com a finalidade de promover os ideais republicanos. Esses eventos representavam ritos comuns nos grupos escolares, com a finalidade de legitimar os ideais republicanos perante a sociedade da época “criando uma espécie de tradição compreendida esta como fruto do projeto político e civilizador da República, entendido aqui como inaugurador de determinados costumes, que seriam materializados mediante a educação” (AZEVEDO; STAMATTO, 2012, p. 88-89). Pelo exposto, cumpre

destacar que utilizamos, em nossa pesquisa, os princípios de Fayol (1989) na tentativa de identificarmos características da administração realizada dentro do Grupo Escolar Benjamin Constant na segunda década da Primeira República por meio de aproximações com as teorias de administração vigentes à época.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, neste trabalho, analisar a administração do Grupo Escolar Benjamin Constant entre os anos de 1922 e 1927, baseando-nos nos relatórios da diretora Aurelia de Seixas Franco, por meio dos quais foi possível identificar, na legislação vigente, as competências do diretor escolar, compreender o cenário histórico em que estavam inseridos os estabelecimentos de ensino e identificar princípios fayolistas de administração.

Para o regime político que se instaurava, fazia-se necessário um novo modelo de ensino e de estabelecimentos especializados, o que deu origem ao surgimento dos Grupos Escolares, instituições pautadas por uma instrução voltada para a disciplina e a obediência. Sua finalidade era desenvolver nas crianças virtudes morais e cívicas, valores que, segundo os republicanos, iriam auxiliar na formação de uma sociedade baseada na ordem e no progresso do país. É importante destacar que nos deparamos com a ausência de uma teoria de administração escolar mais específica do período da Primeira República brasileira, pois, como Sander (2007) ressalta, as primeiras teorias acerca do assunto só foram formuladas após os anos 1930. Em razão disso, buscamos situar as características da administração do Grupo Benjamin Constant por meio de aproximações com as proposições de Fayol.

Destacamos nos relatórios da diretora Aurelia as passagens que revelam o grau de autoridade de que ela estava investida. Marcantes também foram as inferências sobre as péssimas condições do prédio, a falta de material escolar e as dificuldades financeiras dos docentes, o que revelou o cenário econômico de profunda crise pelo qual passava o Estado. Essa situação refletia-se na sociedade paraense e afetava inclusive a instrução pública daquela época, o que agravou ainda mais a dificuldade de administrar um estabelecimento escolar em meio a péssimas condições de trabalho.

No entanto, mesmo com o quadro negativo em relação à economia, a direção continuava com sua missão de ajudar o novo regime político a consolidar o ideal republicano de sociedade. Fiel à sua incumbência, Aurelia expõe em algumas passagens de seus relatórios o “amor à pátria” e a “crença” em tempos melhores, o que está relacionado ao princípio do interesse geral do fayolismo, pois, mesmo em situações precárias de trabalho, a diretora animava seus docentes

a se manterem resilientes e crentes no futuro “glorioso” do Estado, de modo a incutir nos alunos um sentimento de respeito, de dedicação e amor ao país, em plena consonância com os valores morais e cívicos para a formação do cidadão republicano.

Em síntese, administrar um Grupo Escolar e ser diretora naquela época era uma tarefa que exigia de Aurelia Franco o perfil de uma militante da causa republicana, credora das melhorias que o regime traria, ainda que tardiamente, à sociedade paraense, mesmo que em clara contradição com as condições precárias sob as quais o governo mantinha a instrução pública e seus respectivos estabelecimentos, situação resultante do descaso do Estado em relação a esse setor do governo. Todavia, é possível entrever nas palavras da diretora uma diferença significativa entre um início mais desesperançoso e preocupado, e um término mais esperançoso e confiante a respeito do período estudado. É certo que foram tempos marcados por contradições, pois, de um lado, eram evidentes os ideais republicanos da ordem e do progresso como base para a educação/formação do novo cidadão e, de outro, contrapunha-se uma economia em plena crise como resultado da queda dos preços da borracha no mercado internacional. Dentro desses limites, os relatórios da diretora Aurelia nos revelaram a situação precária de uma instituição representativa dos grupos escolares paraenses em razão do pouco ou nenhum investimento. Por fim, mesmo que esses documentos apresentem limitações devido à sua própria natureza oficial, podemos destacar que se constituíram indubitavelmente em instrumentos utilizados pela diretora, ainda que de forma discreta, para apontar os problemas vivenciados pela administração escolar naquela época.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Crislane Barbosa de; STAMATTO, Maria Inês Sucupira. **Escola da ordem e do progresso: Grupos escolares em Sergipe e no Rio Grande do Norte.** Brasília: Liber Livro, 2012.

CARVALHO, Carlos Henrique. **República e imprensa: as influências do positivismo na concepção de educação do professor Honório Guimarães (Uberabinha-MG 1905 – 1922).** Uberlândia: EDUFU, 2004.

COELHO, Maricilde Oliveira. **A escola primária no estado do Pará (1920-1940).** 2008. 205 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

DOLL JR, William E. Os remanescentes do currículo. In: **Currículo: uma perspectiva pós-moderna**. Porto Alegre: ArtMed, 2002. p. 55-68.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: Limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

LÜCK, Heloisa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, p. 11-33, fev./jun. 2000.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. **Instituições Escolares**: porque e como pesquisar. Campinas: Alínea, 2009.

PARÁ. **Relatório do Grupo Escolar Benjamin Constant 1922-1923**. Belém: Imprensa Oficial, 1923.

PARÁ. **Relatório do Grupo Escolar Benjamin Constant 1925-1926**. Belém: Imprensa Oficial, 1926.

PARÁ. **Relatório do Grupo Escolar Benjamin Constant 1926-1927**. Belém: Imprensa Oficial, 1927.

PARO, Vitor. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PENTEADO, Ana Elisa de Arruda; BEZERRA NETO, Luiz. **História da Administração Escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

REBELATTO, Durlei Maria Bernardon. Trajetória da administração educacional no Brasil: tessituras, rupturas e continuidades. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4., 2014, Laranjeiras. **Anais...** Joaçaba: UNOESC, 2014. p. 321-334.

RIBEIRO, José Querino. **Fayolismo na Administração das Escolas Públicas**. São Paulo: Linotechina, 1938.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SOUZA, Rosa Fátima de. **Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no estado de São Paulo: (1890-1910)**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

SOUZA, Rosa Fátima de. Lições da escola primária. In: SAVIANI, Dermeval et al. (Org.). **O legado educacional do século XX no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 101-141.

TEIVE, Gladys Mary Ghizoni; DALLABRIDA, Norberto. **A escola da República: os grupos escolares e a modernização do ensino primário em Santa Catarina (1911-1918)**. Campinas: Mercado de Letras, 2011.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Uma análise das teorias de organização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

Monika Reschke

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia – EDUCANORTE. Professora da Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua (SEMED). Vice Diretora na Escola Estadual Benjamin Constant. Vice coordenadora do Laboratório de Pesquisas em Memória e História da Educação (LAPEM) do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica da Universidade Federal do Pará. E-mail: monikareschke@hotmail.com

Alberto Damasceno

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular da Universidade Federal do Pará, docente do Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) e do Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia (PGEDA). Coordenador o Laboratório de Pesquisas em Memória e História da Educação (LAPEM) e é vice-coordenador do Grupo de Estudos em Educação no Pará na Primeira República (GEPRE). E-mail: albertod@ufpa.br

Recebido em 27/04/2020

Aprovado em 28/06/2020

A política de formação continuada do pacto nacional pela alfabetização na idade certa e a aprendizagem dos alfabetizadores cursistas

The policy of continuing education of the national pact for literacy at the right age and the learning of literacy teachers
La política de formación continua del pacto nacional por la alfabetización en la edad correcta y el aprendizaje de los alfabetizadores cursistas

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-6891-8868>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

LUIZ CARLOS DA COSTA SILVA JÚNIOR

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-5158-0832>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Resumo: Este trabalho objetiva analisar as aprendizagens construídas no contexto do PNAIC por professoras que lecionam no ciclo de alfabetização em uma escola pública do município de Patu/RN. A pesquisa foi realizada no Grupo de Pesquisa: Formação, Currículo e Ensino da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte entre 2017 e 2018. A análise teórica, documental e empírica seguiu os princípios do método histórico dialético. Os dados foram analisados pelo procedimento dos núcleos de significação que Aguiar e Ozella (2013, p. 310) orientam. Constatou-se que as docentes se apropriaram de alguns princípios que constituem os conceitos orientados pelo PNAIC, mas outros se encontram em processo de internalização.

Palavras-chave: Política de Formação. Formação continuada. Aprendizagem docente.

Abstract: *This paper aims to analyze the learning process in the context of PNAIC by teachers who teach in the literacy cycle in a public school in Patu/RN. The research was held by the research group Curriculum and Teaching of the Federal University of Rio Grande do Norte, between 2017 and 2018. The theoretical, documental, and empirical analysis followed the principles of the historical dialectical method. The data was analyzed through the meaning of the nucleus procedures that Aguiar and Ozella (2013, p. 310) guided. It was noticed that the teachers appropriated some principles that constitute the concepts guided by PNAIC, however, others are still in an internalization process.*

Keywords: *Teacher Training Policies. Continuing Education. Teacher learning.*

Resumen: *Este trabajo tiene por objetivo analizar los aprendizajes construidos en el contexto del PNAIC por profesores que enseñan en el ciclo de alfabetización en una escuela pública de del municipio de Patu/RN. Se realizó la investigación en el Grupo de Investigación: Formación, Currículo y Enseñanza de la Universidad del Estado de Río Grande del Norte entre 2017 y 2018. El análisis teórico, documental y empírico está bajo los principios del método histórico dialéctico. Los datos se analizaron utilizando el procedimiento de núcleos de significado que Aguiar y Ozella (2013, p. 310) sugieren. Se comprobó que las maestras se apropiaron de algunos principios que componen los conceptos orientados por el PNAIC, pero otros tantos se encuentran en proceso de internalización.*

Palabras clave: *Política de formación. Formación continua. Aprendizaje docente.*

INTRODUÇÃO

A política de formação continuada vem sendo alvo de discussões acadêmicas e políticas nas últimas décadas. As mudanças no papel do Estado implicaram em uma série de reformas no âmbito educacional, que vem sendo implantadas na América Latina desde os anos 1990, uma vez que a educação passou a ser considerada um mecanismo de desenvolvimento econômico das nações. Associados às grandes potências econômicas, os organismos internacionais, considerados soberanos, supervisionam a implementação das políticas, com a certificação daqueles governos que atendem os indicadores de qualidade estabelecidos. Garantem, também, a concessão de empréstimos e financiamentos para os governos dos Estados em desenvolvimento que não dispunha de fundos para cumprir as políticas orientadas e desejam melhorar seus indicadores sociais e econômicos.

No Brasil, a formação de professores, como um dos eixos das políticas educacionais, ganha destaque, diante da compreensão de que o alcance dos indicadores preestabelecidos pelas agências credoras depende da melhoria da qualificação e atuação desses profissionais. A partir de então, vêm crescendo acentuadamente os programas voltados para a formação acadêmica do professor e especializações, sendo um mecanismo para uma ressignificação da profissão. Assim, passa a ser importante que os conhecimentos dos docentes sejam amplos e especializados não somente na linguagem, mas em outras áreas nas quais esteja sempre consagrando a interdisciplinaridade, diversidade, entre outras, colocando-se como parte desse contexto, o ciclo de alfabetização. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) equivale a um conjunto de ações que tem como eixo principal a formação continuada. Sua proposta busca envolver os professores alfabetizadores e demais profissionais envolvidos com o processo de aprendizagem da leitura e escrita.

O PNAIC foi instituído como política educacional, através da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012b), para atender inicialmente a diretriz II do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, implementado pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), que estabelece que os sistemas de ensino deve cumprir com a responsabilidade de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade. Posteriormente, essa diretriz aparece no Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) que delimita o prazo até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental para que a alfabetização aconteça. No segundo PNE, Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, esse compromisso é reafirmado na Meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014, p. 58).

Diante desse contexto, buscamos contribuir com os estudos sobre esse programa formativo, abordando neste texto um recorte dos estudos vinculados ao grupo de pesquisa Formação, Currículo e Ensino – FORMACE – da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, sobre as “Aproximações e distanciamentos da formação continuada do PNAIC do trabalho pedagógico do professor alfabetizador” desenvolvido entre 2017 e 2019. Neste artigo, objetivamos analisar as aprendizagens construídas pelos professores sobre os conceitos de alfabetização e letramento que foram abordados durante a formação continuada do PNAIC.

Para tanto, adotamos a abordagem histórica e dialética da pesquisa que compreende a historicidade e a processualidade do ser e, ao criticar os determinismos filosóficos da teoria do conhecimento que se constituem em meio às contradições (LUKÁCS, 2010). A coleta de dados ocorreu através da realização de entrevistas semiestruturadas, feitas com duas professoras que atuam no 1º e no 2º ano do Ensino Fundamental da Escola Municipal Raimundo Nonato. Para resguardá-las em suas identidades, são nomeadas respectivamente no texto por Safira e Esmeralda.

O processo de análise teve como basilar os princípios dos núcleos de significação, orientados por Aguiar e Ozella (2013, p. 310), “[...] entendidos como um movimento superior de abstração, o qual, por meio da articulação dialética das partes – movimento subordinado à teoria –, avança em direção ao concreto pensado, às zonas do sentido”. Os dados organizados nos núcleos foram analisados considerando os cadernos de orientação do PNAIC e o referencial teórico basilar deste estudo. Tendo implantado tais princípios na pesquisa, destacamos, neste recorte, os seguintes núcleos de significação que representam as aprendizagens construídas pelos docentes: **conceito de alfabetização e conceito de letramento.**

Inicialmente, apresentamos o referencial teórico que trata da política de formação continuada e a estrutura do PNAIC; a aprendizagem docente na formação continuada e alfabetização na perspectiva do letramento. Dando sequência, apresentamos a análise dos dados, e por último, as considerações finais com a síntese dos resultados.

POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA E O PROGRAMA PNAIC

No cenário de mudanças econômicas, políticas e tecnológicas, a educação vem sendo considerada como mecanismo que proporciona o desenvolvimento das nações, e toma novos delineamentos, passando a se ordenar mediante a definição de princípios e normas na busca de atingir índices satisfatórios nos indicadores econômicos e sociais. Uma vez que essas medidas foram financiadas no âmbito educacional sob forma de políticas públicas, consequentemente, maiores foram as forças regulatórias, de monitoramento e controle social para garantir o desejável padrão de qualidade nos setores aos quais se destinaram recursos.

Cabe ressaltar que o princípio adotado e que fundamenta essas transformações tem por basilar a visão neoliberal que compreende a ação humana como principal fonte de produtividade. Em outras palavras, essa perspectiva “[...] traz implicações em relação às práticas educativas que consolidam a ideologia dominante para o desenvolvimento econômico e interfere na política de formação dos profissionais da educação”. (CABRAL NETO, MELO SILVA, SILVA, 2016, p. 35).

É possível ser observado com frequência na constituição das políticas educacionais brasileiras o caráter compensatório que é assumido numa dimensão assistencial. No Brasil, após a realização de avaliações de larga escala, as estatísticas denotaram índices negativos com relação à situação da alfabetização de crianças, jovens e adultos, apontando o aumento na distorção idade-série no ensino fundamental resultante das elevadas taxas de reprovação durante a educação básica, o que impossibilitou o avanço na progressão dos estudos por parte dos alunos.

Diante desse contexto, figura-se a necessidade de reverter os elevados índices de analfabetismo em todo o território nacional que, certamente, expressavam um diagnóstico negativo que empobrece a representatividade do Estado perante os países em nível de desenvolvimento acelerado. Daí emergem novas preocupações com a melhoria da alfabetização, tomando como eixo

estratégico a formação continuada de professores alfabetizadores, como política compensatória que investe na ideia de que docentes mais capacitados têm mais condições de promover a alfabetização dos seus educandos.

Para tanto, ocorre sucessivamente o surgimento de vários programas, dentre eles: Programa Parâmetros Curriculares em Ação - PCNs em Ação (1998), Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA (2001), Programa de Apoio a Leitura e Escrita - PRALER (2004), Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental - Pró-letramento (2006) (AURELIANO, 2012), e Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC (2012), esse último um dos mais recentes que esteve em evidência até 2018.

Passemos, então, a analisar como se configura a política de formação continuada do PNAIC que é definido, conforme o caderno de apresentação, como um compromisso formal assumido entre Governo Federal, Distrito Federal, Estados, Municípios e sociedade visando a garantia da plena alfabetização das crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2015a). O programa passou por várias reconfigurações, desde a implementação até seu encerramento em 2018. Em 2013, o foco dos estudos da formação realizada foi em alfabetização na perspectiva do letramento; em 2014, as discussões seguiram em torno da alfabetização matemática; e, em 2015, o estudo foi sobre a interdisciplinaridade.

Em 2016 houve um retorno das discussões sobre alfabetização e letramento e em 2017, com a Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, foram incluídos os professores de Educação Infantil e os Oficineiros do Programa Mais Educação no processo de formação continuada. A inclusão da Educação Infantil no Programa apontava para a perspectiva de que o Estado apresentava intenções de diminuir o tempo destinado para alfabetização, incentivando, pelo PNAIC, que já poderia ser iniciada nesta etapa da Educação Básica, o que veio a se efetivar no Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Alfabetização. Na primeira diretriz deste documento fica estabelecido que a alfabetização deve ocorrer no primeiro ano do ensino fundamental e, na segunda, que os sistemas de ensino devem incentivar as práticas de ensino para o desenvolvimento da linguagem oral e da literacia na educação infantil (BRASIL, 2019).

No âmbito do programa, a formação é ofertada a partir da articulação envolvendo as seguintes entidades: universidades públicas, institutos federais, centros de formação de docentes regularmente instituídos e escolas alfabetizadoras e de educação infantil. O material do programa é composto por: um caderno de apresentação, um caderno para gestores e equipe pedagógica e

uma coleção de cadernos que abordam teoricamente os temas relacionados ao processo de alfabetização de criança e o que é necessário à formação do professor alfabetizador, bem como apresentam relatos de experiências exitosas a partir do PNAIC e sugestões de atividades. Cada caderno corresponde a uma unidade, que era trabalhada ao longo de uma carga horária de 08 (oito) horas (BRASIL, 2015a).

Ainda no que se refere ao modo como o processo formativo era procedido, mantém-se o caráter verticalizado durante a operacionalização, descrito no caderno de apresentação assim:

O professor formador, profissional selecionado por universidades públicas brasileiras, realiza a formação dos orientadores de estudo. O orientador de estudos, por sua vez, selecionado pelos municípios, a partir de critérios estabelecidos pelo MEC, organiza, com base nos mesmos princípios formativos, a formação dos professores alfabetizadores, atuantes nos três primeiros anos, em escolas públicas de diversas regiões do País. (BRASIL, 2015a, p. 28).

Esperava-se, com a formação por meio do subsídio dos cadernos, promover o aperfeiçoamento do professor em serviço, que deve assumir uma postura interdisciplinar na abordagem do processo educativo, passando a investir também na perspectiva do alfabetizar letrando. No caderno intitulado “Currículo na Alfabetização: concepções e princípios” (BRASIL, 2012a), em consonância com os direitos gerais de língua portuguesa, são apresentadas as competências básicas que os alunos devem desenvolver ao longo do ciclo de alfabetização em relação à apropriação do Sistema de Escrita Alfabética – SEA, as quais estão listadas a seguir:

- Escrever o próprio nome.
- Reconhecer e nomear as letras do alfabeto.
- Diferenciar letras de números e outros símbolos.
- Conhecer a ordem alfabética e seus usos em diferentes gêneros.
- Reconhecer diferentes tipos de letras em textos de diferentes gêneros e suportes textuais.
- Usar diferentes tipos de letras em situações de escrita de palavras e textos.
- Compreender que palavras diferentes compartilham certas letras.
- Perceber que palavras diferentes variam quanto ao número, repertório e ordem de letras.

- Segmentar oralmente as sílabas de palavras e comparar as palavras quanto ao tamanho.
- Identificar semelhanças sonoras em sílabas e em rimas.
- Reconhecer que as sílabas variam quanto às suas composições.
- Perceber que as vogais estão presentes em todas as sílabas.
- Ler, ajustando a pauta sonora ao escrito.
- Dominar as correspondências entre letras ou grupos de letras e seu valor sonoro, de modo a ler palavras e textos.
- Dominar as correspondências entre letras ou grupos de letras e seu valor sonoro, de modo a escrever palavras e textos. (BRASIL, 2012a, p. 37).

Todas essas competências, segundo as orientações do PNAIC, são necessárias para a apropriação do Sistema de Escrita Alfabética – SEA, defendidas também por Moraes (2004) como princípios desse sistema. É fundamental que o trabalho pedagógico do professor alfabetizador seja mediado pelo planejamento sistemático e racional, com ancoragem nos pressupostos teóricos que deram sustentação à formação. Além disso, o programa orienta a intervenção de encaminhamentos metodológicos que podem ser tomados pelo docente com o propósito de propiciar o avanço dos educandos na aprendizagem. Assim, todas essas orientações expostas aqui precisam ser efetivadas no contexto das práticas de alfabetização para que se concretize a Meta 5 traçada pelo PNE (BRASIL, 2014).

A formação continuada de natureza unicamente instrumental é criticada por Candau (1996) quando se organiza por uma série de conteúdos e metodologias vazias de articulação com suas vivências e experiências ao longo do seu desenvolvimento profissional.

A formação continuada não pode ser concebida como um processo de acumulação (de cursos, palestras, seminários, etc., de conhecimentos ou técnicas), mas sim como um trabalho de reflexibilidade crítica sobre a prática de (re) construção permanente de uma identidade pessoal e profissional, em interação mútua. (CANDAU, 1996, p. 150).

Levando em conta o que fora exposto nesta seção, é nítido que o Estado demonstra certa preocupação em promover a alfabetização dos seus cidadãos, principalmente, ao se considerar as investidas feitas nessa área. Sem dúvida, a constituição de políticas e a disposição de recursos tornam-se condições essenciais para uma educação de qualidade. No entanto, no que se refere ao PNAIC, apesar de explicitar a mobilização de muitos atores no âmbito dos encontros de formação, é preciso atentar para a verticalização em que se estruturava o programa, o que põe em dúvida em que circunstâncias o curso de formação continuada dialogou com as necessidades dos docentes em seu trabalho educativo.

APRENDIZAGEM DOCENTE NA FORMAÇÃO CONTINUADA

A docência na atualidade tem sido impactada pelas mudanças estruturais nas bases da sociedade exclamada como sendo do conhecimento e da informação. Isso intima os professores do ensino básico e superior a se inovarem para formar as futuras gerações de modo coerente com as características do projeto societário em construção. Nessa atmosfera da modernidade, para ocorrer a aprendizagem docente é necessário a continuidade no bojo de sua formação. O professor é um adulto em aprendizagem, e esta consiste em um desafio no cenário acadêmico, visto que as teorizações da psicologia apresentam, tradicionalmente, predominância nos estudos da criança e do adolescente e deixa uma lacuna nos processos de desenvolvimento e aprendizagem específicos do adulto.

Partimos dos estudos da psicologia histórico-cultural, em que Vygotsky (2007) vincula o desenvolvimento das funções psíquicas tipicamente humanas às condições históricas e socioculturais de vida de cada sujeito e à mediação social e simbólica. Nessa perspectiva, destaca-se o papel do outro e da linguagem na relação entre aprendizagem e desenvolvimento na descrição do construto Zona de Desenvolvimento Proximal, segundo o qual o desenvolvimento humano precisa ser compreendido não como algo cristalizado, mas em movimento mediante o papel do meio social. (VYGOTSKY, 2009).

Nesse conceito, todas as funções envolvem, em seu desenvolvimento, níveis de desenvolvimento real, caracterizado por ações e operações que o sujeito já elaborou e já consegue realizar sem intervenção do meio social; e de desenvolvimento proximal ou potencial, caracterizado por ações, operações, cuja realização só se torna possível mediante intervenções de outros da cultura, mas que, gradativamente, nas ações compartilhadas, vai dominando e internalizando seus mecanismos, tornando-os seus. Nesse movimento, as aprendizagens consolidadas impulsionam o desenvolvimento daquela função de um nível proximal (potencial) para um nível real (de consolidação).

Dessa perspectiva, descortina-se o papel determinante da educação e das instituições educativas na história de vida de cada indivíduo – em todas as suas fases. O que é ensinado de forma coletiva ao professor nos momentos de formação é internalizado de forma individual e singular e nem sempre corresponde às intenções de quem ensina, ou seja, o que é pertinente ou significativo ao sujeito que aprende, às vezes pode ser impróprio ou impertinente àquele que ensina (SMOLKA, 2000). As afirmações da autora apontam que há sempre diferenças e defasagens entre o que circula como discurso valorizado socialmente e legitimado

em teorias, leis, normas oficiais e programas curriculares e o que é concebido pelos sujeitos, como também entre o que eles se apropriam como discurso e o que, de fato, realizam em suas ações.

Pensando no adulto como sujeito de aprendizagem, a cada momento da vida e situação, esse sujeito dispõe de uma estrutura conceitual formada por uma rede de conceitos interligados (conhecimentos), constituída pelos conteúdos culturais que vai acumulando ao longo da vida por meio da experiência sociocultural e da mediação simbólica. Esse universo cultural-conceitual – suas significações e sentidos – funciona como filtro que tem a função de interpretar os fatos, eventos ou situações do mundo objetivo e serve de base para novas aprendizagens, tanto como abertura, quanto como resistência. Assim, as propostas de formação precisam levar em consideração que a aprendizagem docente envolve a (trans) formação de conceitos e, por isso, é necessário que se proponham estratégias formativas que intervenham no processo de aprendizagem conceitual dos professores de forma desafiadora, pois a formação de conceitos surge sempre no processo de solução de algum problema que se coloca para o pensamento (VYGOTSKY, 2009, p. 237).

Assim, ao se pensar na formação do professor, deve-se considerar como oportunizar situações em que esse profissional revise/problematize os conceitos, ideias, concepções que já se encontram consolidados sobre o seu trabalho pedagógico, para que possa, por meio do acesso – mediado – a novas informações, ideias, conceitos e modos de ação e da experimentação dos mesmos (em zona de desenvolvimento proximal, portanto, intervenções e ajudas sistemáticas) reconstruir seus saberes prévios e introduzir mudanças em suas atividades novos entendimentos.

Considerando o professor como sujeito que aprende, os pressupostos sobre aprendizagem e desenvolvimento postos por Vygotsky (2007) se aplicam à formação de professores, compreendendo-a como uma atividade que tem como objetivo oportunizar aprendizagem para sujeitos que são responsáveis pelo ensino a outros. Por outro lado, enquanto adulto que trabalha – atividade social na qual e pela qual se definem funções psicológicas individuais – o professor é portador de um conjunto de conceitos, procedimentos, sentimentos, atitudes e valores decorrentes de toda a sua vivência cultural sobre as formas de se ensinar e aprender.

Ao adentrar em novas oportunidades de formação, é colocado para pensar e agir através das estratégias postas pelo professor/formador e pelos colegas de profissão – que são mediadores de conhecimentos – sobre suas posturas pedagógicas frente aos alunos para que possa reconstruir seus conceitos anteriores sobre o que é ensinar e aprender, para que, para quem, o que e como ensinar e

aprender. As propostas de formação precisam considerar esses saberes anteriores e buscar entender o que é significativo para o professor, ou seja, o que ele já sabe e o que ampliar em seu universo de significados sobre o seu fazer pedagógico, tendo em vista que, por cada um apresentar construções cognitivas diferentes sobre determinado assunto ou conteúdo mediante a quantidade ou qualidade das interações que lhe foram proporcionadas ao longo da vida e da formação, serão diferentes os níveis de aprendizagem e serão, igualmente diferentes as demandas de intervenção na Zona de Desenvolvimento Proximal.

ALFABETIZAR NA PERSPECTIVA DO LETRAMENTO: FUNDAMENTOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA DO PNAIC

O processo de alfabetização traz imanente complexidades em sua dimensão que estão associadas, de certo modo, às próprias condições de aprendizagem de cada educando no ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do Ensino Fundamental). Em contrapartida, sabemos que cada criança responde a esse processo em um ritmo distinto, que é singular e individual.

No centro das tendências teóricas atuais, o foco direcionado sobre como intervir de maneira significativa para a promoção do processo de alfabetização nos reporta para a perspectiva do alfabetizar letrando, com vistas à superação da abordagem tradicional, que compreende a aquisição da aprendizagem da leitura e da escrita como um processo de decodificação e codificação das letras do alfabeto para gradativamente memorizar sentenças de frases e textos curtos oriundos de trabalho isolado. Isso envolvia a “[...] ênfase na repetição e na memorização de letras, sílabas e palavras sem significados”. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 13).

Em oposição a essa concepção, a proposta do alfabetizar letrando enaltece a importância de o professor abordar, durante a mediação da aprendizagem dos educandos na alfabetização, os usos e funções sociais da leitura e escrita em seu contexto de circulação. É, então, sob influência de tais proposições que vem se justificar e encontrar firmamento a relevância dos gêneros textuais para embasar a realização do trabalho educativo, haja vista a natureza diversificada que dentro de suas características estruturais atende aos propósitos sociocomunicativos no meio social.

Essas premissas põem evidência a forma que se manifesta o letramento na sua indissolúvel relação com a alfabetização, que, conforme definido por Soares (2004, p.14),

Não são processos independentes, mas interdependentes, e indissociáveis: a alfabetização desenvolve-se no contexto de e por meio de práticas sociais de leitura e de escrita, isto é, através de atividades de letramento, e este, por sua vez, só se pode desenvolver no contexto da e por meio da aprendizagem das relações fonema–grafema, isto é, em dependência da alfabetização”. (SOARES, 2004, p.14).

O sentido de complementaridade entre ambos se estabelece devido à condição adquirida pelas práticas de leitura e escrita mobilizadas de maneira acentuada na organização da sociedade, passando a intensificar o contato cada vez mais aproximado dos cidadãos com algum tipo de material escrito. Daí provém a razão de não existir grau zero de letramento, diante também da incapacidade de mensurar o grau máximo de uma pessoa letrada. (MORTATTI, 2004)

Entretanto, apesar das práticas de leitura e escrita virem ocorrendo no cotidiano de forma ainda mais estreita, a busca por propiciar um ensino que leve em conta a variedade de gêneros textuais, por si só, não garante que os alunos se apropriem automaticamente da linguagem escrita convencional, a qual conhecemos por Sistema de Escrita Alfabética (SEA). Albuquerque (2007, p. 20) vem nos explicar que a apropriação desse sistema envolve a análise e reflexão no âmbito da palavra, respeitando alguns critérios no desenvolvimento das atividades no ciclo de alfabetização, são eles:

- uma reflexão sobre suas propriedades: quantidade de letras e sílabas, ordem e posição das letras, etc.
- a comparação entre palavras quanto à quantidade de letras e sílabas e à presença de letras e sílabas iguais;
- a exploração de rimas e aliteração (palavras que possuem o mesmo som em distintas posições (inicial e final, por exemplo)

Assim, percebe-se que para internalizar a aprendizagem das tecnologias ler e escrever é fundamental que o aluno reflita sobre a escrita, percebendo sua relação com a pauta sonora, passando a compreensão real do funcionamento desse sistema notacional organizado por grafemas/fonemas, para que possa ir construindo suas hipóteses de escrita. Na ocasião, o professor alfabetizador, ao realizar a mediação dessa aprendizagem recorrendo aos gêneros textuais, contribui para que os educandos entendam que cada tipo de texto apresenta uma funcionalidade diferente, bem como concebam a escrita como mecanismo de documentação de informações, linguagens e pensamentos; tudo isso mostra o quanto proveitoso pode ser a perspectiva do alfabetizar letrando.

Tal ideário se faz presente na tessitura do PNAIC no âmbito de seus pressupostos de formação, enquanto programa que tem enfatizado as condições materiais e pedagógicas para que a alfabetização das crianças seja conquistada

no tempo certo, vem apoiar a importância de que o trabalho educativo seja subsidiado pela solidez e intencionalidade ao ser desenvolvido pelos professores cursistas em sala de aula, vindo a propiciar que “[...] as crianças compreendam o funcionamento do sistema de escrita [...]” (BRASIL, 2015b, p. 44).

Recobrando a discussão sobre a alfabetização na perspectiva do letramento, Soares (2006, p. 47, grifos da autora) cita a relação entre alfabetizar e letrar:

[...] *alfabetizar* e *letrar* como duas ações distintas, mas não inseparáveis, ao contrário: o ideal seria *alfabetizar letrando*, ou seja: ensinar a ler e a escrever no contexto das práticas sociais da leitura e da escrita, de modo que o indivíduo se tornasse, ao mesmo tempo, *alfabetizado* e *letrado*.

Diante desse pensamento, considera-se alfabetizado o indivíduo que domina as capacidades de ler e escrever; e letrado quando participa de maneira intencional ou não dos usos e funções sociais da leitura e escrita ao serem mobilizadas nas relações em sociedade. Esta afirmação da autora é pertinente ao nos darmos conta do imperativo que a escrita vem exercendo na contemporaneidade, principalmente nas interações sociais, sendo utilizada como forma de comunicação e expressão entre as pessoas, nas propagandas a serviço dos meios de produção e ainda no meio social e cívico como um todo, em que há o predomínio do registro escrito com validade primária. Com efeito, considerando os estudos de Soares (2004), de que a alfabetização e o letramento devem se dar por ações inter-relacionadas, atualmente, passou-se a exigir ainda mais do professor alfabetizador competência, dentre outras habilidades, para atender a essas novas demandas em relação ao perfil do educando que está em processo de aprendizagem.

Essas proposições têm marcado a formação continuada do PNAIC, pois, ao se comprometerem com a qualificação dos professores atuantes no ciclo de alfabetização, os sistemas de ensino buscam garantir às crianças não só o acesso à leitura e à escrita, mas que se tornem usuários competentes na vida social. É indispensável uma prática docente reflexiva para intervir no contexto de ensino e da aprendizagem da leitura e da escrita.

APRENDIZAGENS DOS PROFESSORES NA FORMAÇÃO CONTINUADA DO PNAIC: ANÁLISE DA REALIDADE

Os cursos de formação continuada são oportunidades de promover aos docentes a reflexão sobre a prática à luz dos conteúdos teóricos, para possibilitar uma reconstrução permanente do fazer pedagógico e com isso possibilitar a

aprendizagem dos alunos. O PNAIC, enquanto programa formativo, apresentava conteúdos e estratégias metodológicas significativas para alfabetizar na perspectiva do letramento. Sua implementação se deu de forma unificada em todas as escolas brasileiras, sem apresentar uma análise sobre as condições físicas e pedagógicas que marcam as especificidades de cada instituição de ensino, e, principalmente, das salas de aulas, dos alunos e dos professores.

Estruturamos os dados das entrevistas realizadas com as professoras colaboradoras que lecionam na Escola Municipal Raimundo Nonato em núcleos de significação a partir dos sentidos e significados emitidos nas falas das professoras, dos quais recortamos: o **conceito de alfabetização** e o **conceito de letramento**. A partir dos conteúdos abordados nos cadernos do Programa e do referencial teórico que fundamentaram a pesquisa, foi possível analisar os conceitos que as docentes Safira e Esmeralda construíram na formação do PNAIC e os que ainda se encontram em fase de elaboração.

Quanto ao **conceito de alfabetização** as professoras apresentam a seguinte compreensão:

[...] Bom... alfabetização em si acho que é a criança começar esse processo de leitura, de codificação, de ter o domínio das letras. (...) A questão da alfabetização como eu já disse anteriormente não é apenas a codificação de símbolos. Eu saber o que é o “A” eu saber o que é o “B”, mais é quando você já tem o processo de você juntar as letrinhas e começar a formar palavra, começar a questão mesmo no processo de ler. (SAFIRA. Entrevista. Patu/RN, 09/03/2018).

[...] Alfabetização para mim é você procurar, primeiramente, não só conhecer o que esse aluno já sabe, mas também desenvolver atividades que facilite o processo de ensino e aprendizagem dessa criança, através não só de ensinar a eles o alfabeto, mas também de eles conhecerem o alfabeto e a função, né, dessas letras, para quê que servem e como contextualizar essa leitura no meio em que ela vive. E eu... assim, alfabetizar é você fazer com que o aluno aprenda, primeiramente, conhecer a letra, depois ele vai conhecer o som de cada letra... tem esse processo de juntar essas letras formando sílabas e depois desenvolver a questão da leitura. (ESMERALDA. Entrevista. Patu/RN, 09/03/2018).

A fala da professora Safira demonstra apropriação do conceito de alfabetização conforme as orientações do programa formativo, que compreende a alfabetização indo além da decodificação das palavras e destaca a importância do conhecimento de alguns princípios que são básicos para apropriação do Sistema de Escrita Alfabética (SEA), como a identificação das letras do alfabeto como o primeiro passo da alfabetização, como destaca os estudos de Albuquerque (2007). Por outro lado, a professora Esmeralda confunde o processo de alfabetização (apropriação individual do SEA) com o ato de alfabetizar (ação docente mediadora no processo de alfabetização). Mas ao destacar o que deve ensinar

inicialmente, revela o que o aluno deve aprender para que se alfabetize, deixando claro o que o aluno precisa saber para aprender a ler que são: o conhecimento das letras e desenvolver a consciência grafo-fonológica, que são saberes necessários ao processo de alfabetização, conforme orienta o PNAIC (BRASIL, 2015b; MORAIS, 2004).

Nas entrelinhas das falas das professoras, é nítido que Safira e Esmeralda em suas concepções, demonstram que atribuíram sentidos e significado aos pressupostos dos cadernos do PNAIC para conceituar alfabetização, pois elencam de forma indireta que a alfabetização não se resume simplesmente à capacidade de decodificar e codificar letras e sílabas, elas atentam para o uso e funcionalidade das letras nas sílabas e como estas formam as palavras para dar sentido ao texto que será lido. Porém, pouco se adentram sobre a alfabetização como apropriação do SEA, que é notacional, tem suas especificidades e precisam ser aprendidas pelos alunos para que se alfabetizem, como afirma Morais (2004).

Conforme os depoimentos das entrevistadas, percebe-se que os cadernos do programa são tomados como subsídios no que diz respeito ao entendimento sobre o conceito de alfabetização, bem como se refletem nas suas práticas docentes, como expressam os relatos acima. Em consonância a isso, Brasil (2015a, p. 21) notifica que “[...] é preciso que o professor tenha clareza do que ensinar e como ensinar e sobre qual concepção de alfabetização está subjacente à sua prática.”

Albuquerque (2007) compreende alfabetização como a aprendizagem das tecnologias ler e escrever. No processo dessas aprendizagens, é fundamental que o aluno reflita sobre a escrita, percebendo sua relação com a pauta sonora, passando a compreensão real do funcionamento desse sistema notacional organizado por grafemas/fonemas, para que possa ir construindo suas hipóteses de escrita. Na ocasião, o professor alfabetizador, para mediar essa aprendizagem, precisa recorrer aos gêneros textuais, pois isso contribui para que os educandos entendam que cada tipo de texto apresenta uma funcionalidade diferente, bem como deve conceber a escrita como mecanismo de documentação de informações, linguagens e pensamentos; tudo isso mostra o quão proveitoso pode ser a perspectiva do alfabetizar letrando, conhecimentos que estão presentes nos posicionamentos das alfabetizadoras quando tentam conceituar alfabetização.

O professor alfabetizador tem em sua prática o desafio de alfabetizar as crianças, sendo esse o maior estímulo para que busque compreender como a criança aprende e como o professor deve intervir nesse processo, pois, como nos afirma Vygotsky (2009), a elaboração conceitual ocorre quando o sujeito tenta resolver algum problema que desafia seu pensamento. Essa elaboração ocorre nos processos de significação que se dão nas relações que as docentes estabelecem

nos processos formativos e nas experiências que desenvolvem no contexto de suas práticas. Isso exige replanejamentos contínuos e sistemáticos, contribuindo para um refazer de suas práticas.

Esse refazer se torna possível quando os processos formativos refletem os desafios da escola, discutidos na coletividade, aspecto que nem sempre os programas formativos do governo federal atendem, uma vez que são construídos por especialistas e técnicos que discutem as teorias e tentam associar as práticas vivenciadas pelos docentes. Canário (2000) defende que a aprendizagem profissional deve ocorrer nas instituições em que o trabalho se realiza, no caso dos professores, é preciso considerar a totalidade da escola.

No que se refere ao **conceito de letramento**, o PNAIC orienta que a ação seja planejada “[...] com foco no que os alunos podem aprender para ampliar seus horizontes culturais e agir na sociedade de modo crítico, pois, ao ensinarmos a ler, ensinamos também os conteúdos tratados nos textos que são lidos.” (BRASIL, 2015b, p. 44). Nesses termos está evidente que o programa formativo orienta uma prática alfabetizadora conectada ao termo letramento, pois a escrita tem imperado cada vez mais nas situações públicas e privadas das vivências sociais. Assim, não basta ler e escrever, é preciso que essas práticas estejam a serviço dos indivíduos em suas necessidades.

Espera-se do professor alfabetizador que recebeu a formação do PNAIC contemple o letramento na abordagem do processo de aquisição da leitura e escrita, pois este se manifesta sempre que mobilizamos essas práticas em alguma ocasião dentro do contexto social de seus usos. Buscamos saber como o conceito de letramento se apresenta nas falas das professoras nos trechos a seguir:

[...] o letramento a gente já sabe que é a questão social da leitura. Por que eu leio? Pra que eu leio? Pra que serve a leitura, né? Eu vou ler uma receita de bolo, eu vou saber pra que é que eu tenho que saber o que é aquela receita de bolo, né? Qual é a função social daquela receita de bolo? É isso que antigamente dizia que alfabetizado era todo aquele que lia, mas se você ler e você não compreende o processo de leitura você apenas decodifica símbolos, né? E na criança primeiro ela tem que ter esse processo, de conhecer, de codificar pra depois ela entrar no processo do letramento. (SAFIRA. Entrevista. Patu/RN, 09/03/2018).

[...] o letramento é quando a criança consegue olhar para o que está ao seu redor e fazer a leitura daquilo que ela tá vendo. O letramento é você ler sem saber ler. É como, por exemplo, ele vai passando em frente a um restaurante e vê que tem um garfo e uma faca, então ele já faz aquela ligação, né, daquele símbolo, daquele sinal, com o que ele está vendo. Então, a criança ela pode ser letrada e não alfabetizada. Mas o letramento que eu entendo é isso... é você ter uma leitura do mundo que você vive, uma contextualização do mundo que ele vive. (ESMERALDA. Entrevista. Patu/RN, 09/03/2018).

Reconhecemos, nos discursos das professoras, que ambas têm um significativo entendimento do conceito de letramento, conforme orienta os materiais do programa, e tentam materializá-lo com exemplos de suas práticas. Mas Safira demonstra separar o processo de alfabetização do processo de letramento quando diz que “[...] criança primeiro ela tem que ter esse processo, de conhecer, de codificar pra depois ela entrar no processo do letramento”. Compreendemos que, ao nascer, a criança já se insere nas práticas sociais de utilização da leitura e da escrita. Nesse sentido, como processos diferentes, porém indissociáveis (SOARES, 2006), o letramento precisa fazer parte da vivência do ensino da escrita desde o início da escolarização infantil.

A professora Esmeralda, por sua vez, associa o letramento com a leitura de mundo para contextualizar as práticas de ensino com o contexto social dos alunos. Assim, podemos perceber que ela entrelaça em sua fala o discurso de Freire (1989) de que a leitura do mundo precede a leitura da palavra. Apesar do autor não discutir o termo letramento, os sentidos do seu posicionamento estão relacionados a ele, visto que ecoam nos conhecimentos de que Esmeralda demonstra ter se apropriado em outros momentos formativos, considerando que os estudos de Freire não fundamentaram as orientações da formação continuada do PNAIC.

Esses dados evidenciam que a construção de conceitos pelos docentes ocorre em diversas situações de interações ocorridas nas relações estabelecidas em suas experiências e vivências. Para aprender, os professores se apropriam das características dos objetos do real ou conteúdo e conceitos em discussão que se constituem em significados sociais, mediante os quais, e em sua história, os sujeitos constroem sentidos próprios. Mas, as apropriações das características dos objetos ou conteúdos não acontecem de uma única vez, sendo necessária a permanente mediação de outros portadores da cultura. Esse processo não é, portanto, imediato/direto, nem linear, nem de pura reprodução.

Nesse sentido, as professoras, ao expor suas compreensões e conhecimentos sobre alfabetização e letramento, demonstram conhecimentos construídos em várias oportunidades de formação e/ou em suas vivências pedagógicas com seus pares no contexto da escola. No processo de aprendizagem explicado por Vygotsky (2007), a internalização, enquanto – reconstrução interna de uma operação externa, consiste em apropriação gradual, resultante de reiteradas experimentações dos objetos da cultura, marcada por idas e vindas e transformação de conceitos de que o sujeito já tinha apropriação.

Diante do exposto, é possível perceber a importância do PNAIC no processo de apropriação dos conceitos de alfabetização e letramento por parte das professoras entrevistadas. Por outro lado, ao compreendermos a formação como

um processo contínuo, percebemos algumas lacunas teóricas na aprendizagem dos princípios e conhecimentos inerentes a esses conceitos, que se encontram na Zona de Desenvolvimento Proximal. Ao mesmo tempo, as docentes também demonstraram propriedade de outros conhecimentos que não foram abordados no programa formativo e que são resultantes de suas experiências ou de outras formações que tiveram acesso ao longo de sua carreira profissional.

O que se observa no PNAIC, de forma geral, é que, como outros programas formativos implementados anteriormente pelo Ministério da Educação, são propostas organizadas sem a consulta pública das necessidades formativas dos docentes. Estes apresentam contextos diversos de trabalho que nem sempre correspondem à realidade universalizada que as formações continuadas oficiais apresentam. Nas políticas formativas que não tem o fazer pedagógico dos docentes como o centro, “[...] eles não se envolvem, não se apropriam dos princípios, não se sente estimulados a alterar sua própria prática, mediante alternativas de ação, ao mesmo tempo em que se recusam a agir como meros executores de propostas externas” (GATTI; BARRETO, p. 201-202, 2009). É preciso que os momentos de formação para professores busquem sempre promover a reflexividade sobre o que estes já sabem diante do que será abordado e sobre o que precisam saber para melhor reconstruírem suas práticas, bem como promovam estudos e ações que estejam de acordo com suas necessidades formativas para que atribuam sentidos e significados ao que são desafiados+ a aprender.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação continuada de professores é uma exigência atual, vista como um mecanismo emergente para a melhoria da qualidade de ensino. As políticas de formação docente estão na agenda governamental, sendo o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa-PNAIC uma delas, tendo sido implementado entre 2012 e 2013. Seu principal objetivo foi o de possibilitar aos docentes qualificação para melhorar os indicadores de alfabetização infantil, que ainda apresenta dados alarmantes de analfabetismo no cenário nacional.

O PNAIC apresenta um modelo formativo unificado para todo o território brasileiro, que nem sempre atende às necessidades formativas dos docentes, tão diversas diante das condições existenciais em que realizam seu trabalho pedagógico. Mas foi uma oportunidade de reunir de 2013 a 2018 uma grande quantidade de professores que lecionam no sistema público de ensino no ciclo de alfabetização. Neste estudo, atendemos ao objetivo de analisar as aprendizagens construídas pelas professoras que lecionam no 1º e 2º ano do Ensino Fundamental sobre os conceitos de alfabetização e de letramento,

abordados durante a formação continuada do PNAIC. A partir da metodologia histórica e dialética e do procedimento da análise de núcleos de significação dos conteúdos resultantes das respostas das professoras entrevistadas, constatamos que elas se apropriaram de alguns princípios que constituem esses conceitos, e estes se encontram no Nível Desenvolvimento Real de suas estruturas cognitivas, mas outros ainda se encontram na Zona de Desenvolvimento Proximal, ou seja, em fase de elaboração.

Por isso, as professoras necessitam sempre de oportunidade de formação continuada, entendida como momentos em que ocorrerão interações e mediações para que possam avançar na elaboração dos conceitos ainda em fase de elaboração. As professoras destacam alguns princípios básicos para apropriação do Sistema de Escrita Alfabético (SEA), como a aprendizagem das letras do alfabeto e a correspondência grafo-fônica, mas pouco se adentram nas especificidades desse sistema para definir alfabetização, chegando a confundi-los como a prática alfabetizadora e não como processo de aprendizagem dos alunos. Quanto ao conceito de letramento, as professoras o associam ao uso social da leitura e da escrita, mostrando que se apropriaram teoricamente desse conceito, mas demonstrando fragilidades no que dizem desenvolver no contexto de suas práticas quanto a alfabetizar e letrar simultaneamente.

Diante dos dados, chegamos ao entendimento de que a formação continuada promovida pelo PNAIC funcionou como uma oportunidade de encontro entre os professores para que pudessem compartilhar suas vivências e experiências a partir do que lhes era orientado e, ao mesmo tempo, promoveu a interação do alfabetizador com novas metodologias de ensino da leitura e da escrita. Os estudos que realizaram sobre os conceitos de alfabetização e de letramento lhes possibilitaram uma revisão sobre o que já sabiam sobre eles, aprofundando teoricamente, possibilitando-lhes novos entendimentos, mas, mesmo assim, ficaram alguns pressupostos que constituem esses conceitos em fase de aprendizagem, ou seja, na Zona de Desenvolvimento Proximal, o que implica que precisam de novas oportunidades formativas para que interajam com novos esclarecimentos sobre esses termos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Wanda Maria J.; OZELLA, Sergio. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n236/15.pdf> Acesso em: 23 de abril de 2019.

ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de. Conceituando alfabetização e letramento. In: SANTOS, Carmi Ferraz; MENDONÇA, Márcia (orgs). **Alfabetização e Letramento: conceitos e relações**. 1 ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. 152 p. p. 11-21. Disponível em: <http://www.serdigital.com.br/gerenciador/clientes/ceel/arquivos/22.pdf> Acesso em: 29 de abril de 2020.

AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares. Política de Formação de Professores Alfabetizadores: especificidades e indagações acerca do Pró-letramento. In: TEMÓTEO, Antonia Sueli da Silva Gomes; SILVA, Silvânia Lúcia de Araújo (orgs). **Estágio e Docência em Pedagogia: entrelaces de um mesmo fio condutor**. Olinda, PE: Livro Rápido, 2012. p. 100-120.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Caderno de Apresentação**. Brasília: MEC/SEB, 2015a. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/Cadernos_2015/cadernos_novembro/pnaic_cad_apresentacao.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **A oralidade, a leitura e a escrita no ciclo de alfabetização**. Caderno 05. Brasília: MEC/SEB, 2015b. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/Cadernos_2015/cadernos_novembro/pnaic_cad_5_19112015.pdf. Acesso em: 30 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Currículo na Alfabetização: concepções e princípios**. Brasília: MEC/SEB, 2012a, Unidade 01, Ano 01. Cadernos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: [http://www.pomerode.sc.gov.br/arquivos/SED/ano1/unidade_01_ano_01\(07_11_2012\).pdf](http://www.pomerode.sc.gov.br/arquivos/SED/ano1/unidade_01_ano_01(07_11_2012).pdf) Acesso em: 26 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. In: **Diário Oficial da União**, Seção 1, Nº 129, quinta-feira, 5 de julho de 2012b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2013/portaria_n867_4julho2012_provinha_brasil.pdf Acesso em: 08 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826 de 07 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Nº 130, segunda-feira, 10 de julho de 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=20&data=10/07/2017>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172 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: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 19 de março de 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos: Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm. Acesso em: 28 de abril de 2020.

CABRAL NETO, Antônio; MELO SILVA, Claudia Luciene; SILVA, Lamara Fabia Lucena. Teoria do capital humano, educação, desenvolvimento econômico e suas implicações na formação de professores. **Revista Principia**. João Pessoa, n. 32, p. 35-41, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/viewFile/1070/575>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2020.

CANÁRIO, Rui. **A prática profissional na formação de professores**. Inafop. Formação profissional de professores no ensino superior. Universidade de Aveiro, 2000.

CANDAU, V. M. F. A formação continuada de professores: tendências atuais. In: REALI, Aline de M. R.; MIZUKAMI, M. da G. N. (Orgs). **Formação de professores: tendências atuais**. São Carlos: EDUFSCar, 1996. p. 139-152.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. (Coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.

LUKÁCS, G. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MORAIS, Artur. G. **Apropriação do sistema de notação alfabética e o desenvolvimento de habilidades de reflexão fonológica**. Letras de Hoje. Porto Alegre, v. 39, n. 3, 2004. p. 35-48. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fale/article/view/13913> Acesso em: 27 de abril de 2020.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Letramento, alfabetização, escolarização e educação. In: MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **Educação e Letramento**. São Paulo: Editora UNESP. Col. Paradidáticos, 2004, p. 97-116.

SMOLKA, A. B. **O (im)próprio e o (im)pertinente na apropriação das práticas sociais**. In: Cadernos Cedes, ano XX, nº 50, Abril/2000. p. 26-40.

SOARES, Magda. **Letramento: um tema em três gêneros**. 2. ed. 11ª reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

VYGOTSKY, L. S. **A Construção do Pensamento e da Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SOARES, Magda. **Letramento e alfabetização: as muitas facetas**. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, Jan - Abr, n. 25, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a01.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2020.

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Docente Orientadora do Programa Residência Pedagógica no Curso de Pedagogia da UERN. E-mail: edilmaaureliano@hotmail.com

Luiz Carlos da Costa Silva Júnior

Licenciado em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro do Grupo de Pesquisa “Formação, Currículo e Ensino” (FORMACE) da UERN. Pesquisador do Projeto “Aproximações e distanciamentos da formação continuada do PNAIC do trabalho pedagógico do professor alfabetizador” desenvolvido entre 2017 e 2019 na Linha de Pesquisa: Formação de professores, estágio e práxis educativa do FORMACE. E-mail: luizcarloscostasilvajunior@outlook.com

Recebido em 27/04/2020

Aprovado em 28/06/2020

Eficiência relativa da tecnologia da informação no desempenho organizacional dos Institutos Federais de Educação

Relative efficiency of information technology in the organizational performance of federal educational institutes
Eficiencia relativa de la tecnología de la información en el desempeño organizacional de los institutos federales de educación

STENIO WAGNER PEREIRA DE QUEIROZ

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-7047-7769>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

ERICO VERAS MARQUES

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-0011-6938>

Universidade Federal do Ceará

JOCILDO FIGUEIREDO CORREIA NETO

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-0839-5804>

Universidade Federal do Ceará

Resumo: O presente trabalho realizou uma pesquisa sobre o impacto da TI nos desempenhos administrativo e acadêmico de 31 Institutos Federais de Educação (IFs) entre 2012 e 2014. A técnica usada foi a análise envoltória de dados, adotando os gastos com TI e o nível de governança de TI como *inputs* e os desempenhos organizacional, administrativo e acadêmico como *outputs*. Os resultados mostraram que, em 2012, 56,67% dos IFs pesquisados conseguiram alcançar um patamar de máxima eficiência, enquanto em 2014 esse índice ficou em torno de 60%. Os achados não são capazes de negar o paradoxo da produtividade.

Palavras-chave: gastos de TI; governança de TI; desempenho organizacional; Institutos Federais de Educação.

Abstract: *The present work carried out a research on the IT impact on the administrative and academic performance of 31 Federal Educational Institutes (FEIs) between 2012 and 2014. The used technique was the data envelopment analysis, adopting the IT expenses and the level of IT governance as inputs and the organizational, administrative, and academic performance as outputs. The results showed that, in 2012, only 56.67% of the FEIs surveyed managed to reach a level of maximum efficiency, while in 2014, this result was around 60%. The findings are not capable of denying the productivity paradox.*

Keywords: *IT costs; IT governance; organizational performance; federal educational institutes.*

Resumen: *El presente trabajo llevó a cabo una investigación sobre el impacto de la TI en el desempeño administrativo y académico de 31 Institutos Federales de Educación (IF) entre 2012 y 2014. La técnica usada fue el análisis de envoltura de datos, adoptando los gastos con TI y el nivel de gobernanza de TI como inputs y los desempeños organizacional, administrativo y académico como outputs. Los resultados mostraron que, en 2012, solo el 56.67% de los IF encuestados lograron alcanzar un nivel de máxima eficiencia, mientras que, en 2014, fue de alrededor del 60%. Los resultados no son capaces de negar la paradoja de la productividad.*

Palabras-clave: *costos en TI; gobernanza de TI; desempeño organizacional; institutos federales de educación.*

INTRODUÇÃO

Com a transição de uma economia industrial para uma baseada na informação, a TI passou a representar uma expressiva fonte de vantagem competitiva (WEILL; ROSS, 2004; O'BRIEN; MARAKAS, 2013). Ao mesmo tempo que a TI oferece grandes oportunidades para as organizações, traz consigo sérios desafios sobre como mensurar o retorno dos gastos com TI.

Nesse sentido, pesquisas foram desenvolvidas visando a definir um modelo capaz de avaliar objetivamente o retorno dos gastos com TI (HU; PLANTE, 2001; CANUTO; MUSSI; CHEROBIM, 2010; LIM *et al.*, 2011; LUNARD; BECKER; MAÇADA, 2012; FERREIRA; CHEROBIM, 2012; LONGO; MEIRELLES, 2016). Apesar do esforço, os resultados foram controversos, ou seja, enquanto alguns estudos concluíram que os gastos com TI contribuíram para um melhor resultado organizacional, outros constataram não haver melhorias significativas. Diante dessas incertezas, cresce a pressão sobre os gestores em relação aos recursos aplicados em TI. Ademais, alguns autores afirmam que os gastos com TI por si só não asseguram a eficiência dos resultados organizacionais (LUNARDI *et al.* 2014).

Dessa forma, para minimizar os riscos de insucesso, Fernandes e Abreu (2012) destacam que uma boa estrutura de governança de TI aumenta as chances de os recursos aplicados agregarem valor ao negócio. Weill e Ross (2004) corroboram, afirmando que as organizações com um bom nível de governança em TI possuem desempenho superior. A governança de TI surge com a finalidade de certificar o alinhamento da tecnologia empregada aos objetivos organizacionais de forma a sustentar e potencializar o negócio (OLIVEIRA, 2007).

No Brasil, as despesas com TI da administração pública federal representaram parcela crescente do orçamento da União. Entre 2013 e 2016, o Governo Federal registrou despesa com TI de 21 bilhões de reais. Nesse

mesmo período, o Ministério da Educação (MEC) registrou despesas com TI de R\$ 1.379.723.504, na qual os Institutos Federais de Educação (IFs) foram responsáveis por R\$ 240.653.389 (17,44%) (SIOP, 2017).

Diante dessa expressividade, considera-se salutar que os IFs desenvolvam uma governança de TI capaz de orientar a aplicação dos recursos na direção dos resultados institucionais, cuja finalidade é a de ofertar educação técnica e tecnológica.

Surge então o seguinte questionamento: quais IFs são considerados eficientes em termos de gastos com TI, governança de TI e desempenho organizacional?

De modo geral, objetiva-se identificar a fronteira de eficiência dos IFs em relação aos gastos com TI, governança de TI e desempenho organizacional. Especificamente, objetiva-se construir um ranking de eficiência relativa dos IFs e identificar os IFs considerados como referência de desempenho.

Investigar a eficiência dos gastos com TI dos IFs se justifica pela observância do princípio da economicidade na administração pública. Além disso, a proposta de elaborar um ranking da eficiência relativa, que aponte os IFs considerados padrões de referência, contribui para o compartilhamento de boas práticas entre as demais instituições de ensino. Por fim, esse estudo se justifica por permitir compreender e evidenciar o relacionamento entre os desembolsos com TI e os resultados administrativo e acadêmico.

Além desta seção introdutória, este artigo está dividido da seguinte maneira: a seção seguinte traz um referencial teórico sobre governança de TI, a qual é seguida por uma seção sobre gastos com TI e outra sobre avaliação do desempenho organizacional. Após estas três seções teóricas, vem a seção de procedimentos metodológicos, contendo as explicações sobre a concepção e a condução da pesquisa empírica. Os resultados são apresentados e discutidos na seção seguinte, após a qual são registradas as conclusões do estudo.

GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

De acordo com Weill e Ross (2006), a governança de tecnologia da informação (GTI) ganhou importância devido à crescente dependência das organizações em relação à tecnologia da informação (TI) e aos seus custos.

A GTI originou-se da governança corporativa (WEB; POLLARD; RIDLEY, 2006; OLIVEIRA, 2007), cujo foco é no controle e na transparência das informações da gestão. A GTI refere-se ao processo de tomada de decisão em TI (PETERSON, 2004; PEREIRA; SILVA, 2013).

Para Hardy (2006), as responsabilidades da GTI são parte das responsabilidades da governança corporativa, dentre as quais se encontram a orientação e a revisão das estratégias organizacionais, a definição e o acompanhamento dos objetivos e das metas do negócio, a garantia da integridade dos sistemas e a observância dos princípios da governança corporativa.

O *Information Technology Governance Institute* – ITGI (2007) – ressalta que a GTI trata dos mecanismos de decisão, papéis e responsabilidades que permitem utilizar e gerenciar os ativos de TI. Para Van Gremberger (2000), a GTI fornece elementos necessários para a organização definir e controlar a estratégia da TI, visando a alcançar vantagem competitiva. Web, Pollard e Ridley (2006) definem GTI como o alinhamento da estratégia da TI com a da organização.

No Brasil, o indicador utilizado para a mensuração da GTI nas organizações públicas federais é o Índice de Governança de Tecnologia da Informação (iGovTI), mensurado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015).

O índice é constituído por seis dimensões: liderança, estratégia e planos, informações, pessoas, processos e resultados. Na metodologia de mensuração do índice, cada dimensão possui um peso, sendo composta por um conjunto de questões que representa as melhores práticas de governança e gestão de TI. O valor da dimensão varia de 0 a 1, de modo que, quanto mais próximo de 1, mais a instituição apresenta uma boa aderência às melhores práticas associadas à dimensão.

O iGovTI também assume um valor entre 0 e 1, correspondendo à média ponderada dos resultados das dimensões. Conforme o resultado do índice, os IFs podem ser classificados em inicial, básico, intermediário ou aprimorado.

GASTOS COM TI

Em 1987, o economista Robert M. Solow passou a questionar as altas quantias gastas com TI e que não pareciam gerar aumento da produtividade nas organizações (paradoxo da produtividade). Desde então, vários pesquisadores passaram a investigar o relacionamento entre os gastos com TI e os seus benefícios. Grande parte dos estudos apresentaram resultados inconclusivos. Para Mahmood e Mann (2005), as evidências com relação aos impactos provocados pela TI sobre o desempenho de uma organização são confusos e, em alguns casos, negativos.

Segundo Kim, Xiang e Lee (2009), a relação entre gastos com TI e o desempenho organizacional pode ser classificada em três categorias. Na primeira, os gastos com TI têm uma relação positiva com o desempenho organizacional. Na segunda, esses gastos apresentam relações tanto positivas como negativas. Na terceira, os gastos com TI não têm relação com esse desempenho.

A dificuldade de analisar os retornos dos gastos com TI é tão intensa que, ainda hoje, não há um instrumento aceito amplamente pelas comunidades empresarial e acadêmica.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

Avaliação de desempenho é a forma de medir se uma organização é capaz de atingir os seus objetivos (MAXIMIANO, 2008). Essa avaliação tem como objetivo prover *insights* aos gestores para que eles reflitam sobre o que se fez e como se fez (ARAÚJO, 2001).

Para a avaliação de desempenho subsidiar o processo de tomada de decisão, é importante a organização possuir um sistema de avaliação bem estruturado e capaz de fornecer informações tempestivas e fidedignas. Tal sistema precisa usar indicadores que permitam acompanhar a performance organizacional. Para Rowe e Lievesley (2002), os indicadores de desempenho são úteis para fornecer informações relevantes à tomada de decisões estratégicas.

Na administração pública, tais indicadores permitem que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem os resultados da prestação dos serviços. Em particular, os IFs têm as suas atividades monitoradas e avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), mediante um conjunto de doze indicadores de desempenho classificados de acordo com a natureza acadêmica, administrativa e socioeconômica, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Indicadores de desempenho dos IFs

Categoria	Indicadores	Sigla
Acadêmicos	Relação de candidatos por vaga	RCV
	Relação de ingressos por matrículas atendidas	RIM
	Relação de concluintes por matrículas atendidas	RCM
	Eficiência acadêmica de concluintes	EAC
	Retenção do fluxo escolar	RFE
	Relação aluno por professor	RAP
	Titulação do corpo docente	TCD
Administrativo	Gasto corrente por aluno	GCA
	Gastos com pessoal	GCP
	Gastos com outros custeios	GOC
	Gastos com investimentos	GCI
Socioeconômico	Matriculados classificados de acordo com a renda familiar per capita	MRF

Fonte: elaborado pelos autores.

Em relação ao impacto da TI no desempenho organizacional, usualmente, utilizam-se medidas contábeis (GITMAN, 2005), dada a facilidade de coleta. Porém, Rowe e Morrow (1999) ressaltam que o uso desses indicadores tem sofrido críticas devido à possibilidade de manipulação, permitindo a subvalorização dos ativos intangíveis. Alguns pesquisadores consideram as medidas com base no mercado mais apropriadas por refletirem a percepção dos acionistas sobre a capacidade da organização de criar valor.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa documental, na qual foram analisados os seguintes documentos de cada IF: relatórios da governança de TI dos anos 2012 e 2014 e relatório de prestação de contas do ano de 2016, uma vez que esse último apresenta a série história dos indicadores administrativos e acadêmicos nos anos de 2012 a 2016.

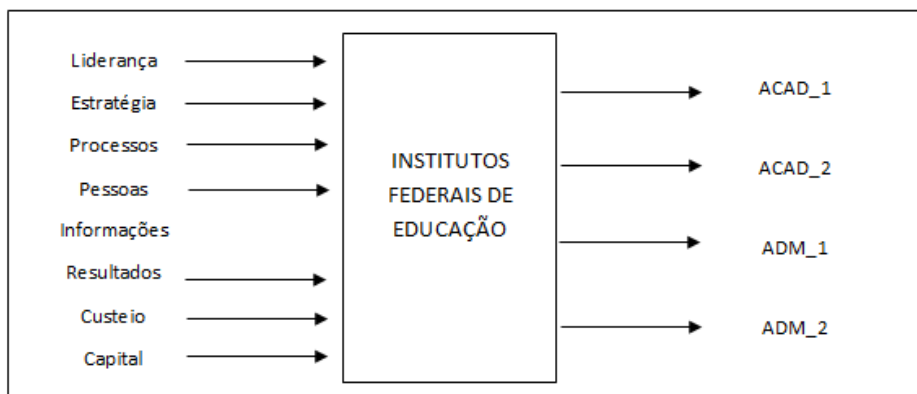
Em relação à coleta dos dados dos gastos com TI, foi realizada uma consulta ao sistema Tesouro Gerencial da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em www.tesourogerencial.tesouro.gov.br, no qual foi possível consultar a execução orçamentária e financeira das instituições pesquisadas referente aos anos de 2012 e 2014. A consulta foi realizada entre os dias 9 e 10 de março de 2017, utilizando-se como critério de busca o total do orçamento liquidado nas despesas de TI, conforme a relação de despesas apresentadas na seção Despesas com TI do Manual SIAFI 2016.

Para a coleta dos dados da governança de TI, foi solicitada ao TCU a base de dados do Relatório Individual do Levantamento de Governança de TI dos IFs, referente aos levantamentos de 2012 e 2014. Porém, o TCU alegou que esses dados são sigilosos, negando o atendimento da solicitação.

Diante dessa situação, os relatórios foram solicitados individualmente aos 38 IFs, dos quais 31 atenderam à solicitação no prazo médio de 30 dias. Destaca-se que a solicitação foi feita no mês de julho/2017 e que, até essa data, o Relatório de Governança de TI referente ao ano de 2016 ainda não havia sido consolidado pelo TCU, sendo esse, portanto, o motivo da solicitação ter se restringido a 2012 e 2014.

No que diz respeito à análise dos dados, essa foi realizada por meio de estatística descritiva, análise fatorial combinatória e análise envoltória de dados (DEA). Para a aplicação da DEA, foram definidos como *inputs* as dimensões do índice de governança de TI e as despesas de TI, ao passo que os *outputs* foram representados pelos fatores de desempenho resultantes da análise fatorial combinatória, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Modelo DEA da eficiência da TI nos desempenhos acadêmico e administrativo dos IFs



Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 2 descreve cada variável que compõe o modelo desta pesquisa.

Quadro 2 - Fatores de *inputs* e *outputs* do modelo de eficiência dos desempenhos acadêmico e administrativo

<i>Input/Output</i>	<i>Variável</i>	<i>Descrição</i>
<i>Input</i>	Liderança	Dimensão liderança no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Estratégia	Dimensão estratégia no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Processos	Dimensão processos no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Pessoas	Dimensão pessoas no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Informações	Dimensão informações no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Resultados	Dimensão resultados no índice de governança de TI
<i>Input</i>	Custeio	Montante liquidado das despesas de TI na categoria econômica custeio
<i>Input</i>	Capital	Montante liquidado das despesas de TI na categoria econômica capital
<i>Output</i>	ACAD_1	Fator de desempenho constituído pelos indicadores Relação de Concluintes por Matrículas Atendidas (RCM) e Eficiência Acadêmica de Concluintes (EAC)
<i>Output</i>	ACAD_2	Fator de desempenho constituído pelos indicadores Relação de Ingressos por Matrículas Atendidas (RIM) e Retenção do Fluxo Escolar (RFE)
<i>Output</i>	ADM_1	Fator de desempenho constituído pelos indicadores Gastos com Pessoal (GCP) e Gastos com Outros Custeios (GOC)
<i>Output</i>	ADM_2	Fator de desempenho constituído pelos indicadores Gastos com Investimentos (GCI) e Gastos Corrente por Aluno (GCA)

Fonte: elaborado pelos autores.

Com relação à orientação do modelo DEA, considerou-se mais adequado o modelo DEA - BCC orientado aos *outputs*, uma vez que foi considerado mais adequado os IFs alcançarem melhor desempenho organizacional sem necessariamente reduzir os seus gastos com TI e muito menos o nível de governança de TI.

Para a estatística descritiva e análise fatorial, foi utilizado o software SPSS. Para o DEA, utilizou-se o software SIAD 3.0.

RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa empírica. Inicialmente, faz uma análise descritiva dos IFs. Segue apresentando a evolução dos indicadores e a sua análise fatorial. Em seguida, apresenta a análise envoltória de dados (DEA) e finaliza com a identificação dos IFs de destaque.

Conforme o sítio eletrônico do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), atualmente existem 38 (trinta e oito) IFs distribuídos regionalmente conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil dos IFs regionais

Região	Total de IFs	%	Total de campi	%	Total de matrículas	%
Nordeste	11	28,95	207	34,91	297.977	33,55
Norte	7	18,42	70	11,80	92.875	10,46
Centro Oeste	5	13,15	65	10,96	99.569	11,21
Sudeste	9	23,68	145	24,45	233.135	26,25
Sul	6	15,78	106	17,88	164.685	18,54
Total	38	100,00	593	100,00	888.241	100,00

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, percebe-se que a maior parte dos IFs se concentra nas regiões Nordeste (11) e Sudeste (9), possuindo, juntas, 52,63% do total dos IFs.

Em relação à quantidade de *campi*, os IFs possuem 593 *campi*, sendo a região Nordeste a que mais possui *campi* instalados (207 unidades), seguida pela região Sudeste, com 145 unidades. No que diz respeito à quantidade de matrículas, no ano de 2018, os IFs registraram um total de 888.241 matrículas, das quais 33,55% se concentraram na região Nordeste e 26,25% na região Sudeste.

Em relação aos indicadores, considerou-se gasto com TI o somatório das despesas liquidadas com aquisições de bens e contratações de serviços relacionados à TI. A Tabela 2 mostra que a média anual deste tipo de gastos foi de aproximadamente 1,6 milhões de reais.

Tabela 2 - Gastos com TI dos IFs pesquisados – período 2013-16

	2013	2014	2015	2016	Total
Gastos com TI	48.463.924	69.159.645	41.136.942	42.637.483	201.397.996
Média	1.615.464	2.305.321	1.371.231	1.421.249	1.678.316
Desvio Padrão	1.118.485	1.501.001	790.626	1.016.821	1.182.690
Mínimo	92.562	265.449	221.209	12.615	12.615
Máximo	4.756.237	6.919.411	3.320.248	4.831.436	6.919.411

Fonte: elaborado pelos autores.

Em 2013 e 2014, os gastos com TI dos IFs cresceram significativamente. Uma das explicações encontradas para este fato se concentra na expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a qual, entre 2011 e 2014, implantou 208 novos *campi* em todos os IFs. Consequentemente, os efeitos foram percebidos na própria composição dos gastos com TI, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 - Composição dos gastos com TI dos IFs

Natureza dos gastos	2013	2014	2015	2016	Total
Custeio	18.721.545	25.491.789	23.267.349	23.907.335	91.388.020
Capital	29.742.378	43.667.856	17.869.593	18.730.147	110.009.976
Total	48.463.924	69.159.645	41.136.942	42.637.483	201.397.996

Fonte: elaborado pelos autores.

Durante os anos que antecederam o fim da expansão da Rede Federal (2013 e 2014), as despesas de capital superaram as despesas de custeio, evidenciando os investimentos realizados na área de TI para garantir o funcionamento dos novos *campi*.

Portanto, é possível concluir que, entre 2013 e 2016, a maior parte dos gastos com TI foi destinada aos investimentos, pois, do total dos 201 milhões de reais gastos, 91 milhões foram destinados às despesas de custeio e cerca de 110 milhões para as despesas de capital.

Passando a análise para a governança de TI, o nível de governança das organizações públicas federais brasileiras é mensurado pelo TCU a cada dois anos, mediante o iGovTI. A Tabela 4 apresenta o nível de capacidade da governança em TI dos 31 IFs pesquisados, referente aos levantamentos de 2012 e 2014.

Tabela 4 - Nível de capacidade em governança de TI dos IFs pesquisados

IF	Ano	iGovTI	Nível de capacidade em governança de TI
Alagoas	2012	0,47	Básico
	2014	0,46	Básico
Amapá	2012	0,54	Intermediário
	2014	0,61	Intermediário
Baiano	2012	0,47	Básico
	2014	0,28	Inicial
Brasília	2012	0,50	Intermediário
	2014	0,49	Básico

Tabela 4 - Nível de capacidade em governança de TI dos IFs pesquisados

IF	Ano	iGovTI	Nível de capacidade em governança de TI
Catarinense	2012	0,35	Básico
	2014	0,15	Inicial
Ceará	2012	0,41	Básico
	2014	0,35	Básico
Farroupilha	2012	0,36	Básico
	2014	0,36	Básico
Goiano	2012	0,36	Básico
	2014	0,26	Inicial
Goiás	2012	0,23	Inicial
	2014	0,40	Básico
Maranhão	2012	0,32	Básico
	2014	0,44	Básico
Mato Grosso	2012	0,43	Básico
	2014	0,37	Básico
Mato Grosso do Sul	2012	0,54	Intermediário
	2014	0,36	Básico
Minas Gerais	2012	0,45	Básico
	2014	0,42	Básico
Norte de Minas Gerais	2012	0,69	Intermediário
	2014	0,62	Intermediário
Paraíba	2012	0,42	Básico
	2014	0,29	Inicial
Pernambuco	2012	0,30	Básico
	2014	0,42	Básico
Rio Grande do Sul	2012	0,38	Básico
	2014	0,47	Básico
Rondônia	2012	0,37	Básico
	2014	0,27	Inicial
Sergipe	2012	0,28	Inicial
	2014	0,60	Intermediário
Sertão Pernambucano	2012	0,46	Básico
	2014	0,28	Inicial
Sudeste de Minas Gerais	2012	0,36	Básico
	2014	0,18	Inicial
Sul de Minas Gerais	2012	0,35	Básico
	2014	0,33	Básico
Tocantins	2012	0,24	Inicial
	2014	0,34	Básico

Tabela 4 - Nível de capacidade em governança de TI dos IFs pesquisados

IF	Ano	iGovTI	Nível de capacidade em governança de TI
Triângulo Mineiro	2012	0,58	Intermediário
	2014	0,43	Básico
Paraná	2012	0,43	Básico
	2014	0,43	Básico
Fluminense	2012	0,26	Inicial
	2014	0,27	Inicial
Rio Grande do Norte	2012	0,55	Intermediário
	2014	0,49	Básico
Sul-rio-grandense	2012	0,54	Intermediário
	2014	0,59	Intermediário
Roraima	2012	0,28	Inicial
	2014	0,33	Básico
Santa Catarina	2012	0,45	Básico
	2014	0,32	Básico
São Paulo	2012	0,50	Intermediário
	2014	0,53	Intermediário

Fonte: elaborado pelos autores.

Apenas 32,25% dos IFs pesquisados tiveram uma evolução no nível de governança em TI. Foram eles: Amapá, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins, Fluminense, Sul-rio-grandense, Roraima e São Paulo.

Destaca-se que a melhoria do iGovTI em 2014 não se refletiu necessariamente na evolução do nível de capacidade da governança em TI. Em alguns casos, a variação no índice não alterou a classificação do nível da instituição. Nesse sentido, apenas quatro IFs apresentaram evolução do nível da capacidade em governança de TI. Os IFs Goiás, Sergipe e Roraima evoluíram do nível inicial para o nível básico, e o IF Sergipe, do nível inicial para o intermediário.

Constatou-se ainda que a média do nível de governança de TI dos IFs sofreu ligeira redução. Em 2012, a média registrada foi de 0,4152, passando a 0,3916 em 2014. Foi realizado o teste t de *student* para comparação dessas médias. O teste de Levene revelou homocedasticidade na variância das observações ($F = 0,327$, $p > 0,05$), permitindo a realização da comparação das médias. O teste indicou não haver diferença estatisticamente significativa nas médias do nível de governança de TI dos IFs ($t = 0,800$, $p > 0,05$). Dessa forma, pode-se concluir que os mecanismos de governança de TI dos IFs não foram capazes de assegurar o aperfeiçoamento dessa governança.

O desempenho organizacional dos IFs foi analisado sob as óticas administrativa e acadêmica. Os indicadores administrativos têm como foco a mensuração dos gastos de funcionamento, sendo fundamentais para o acompanhamento da eficiência operacional dessas instituições. São eles: gastos correntes por aluno (GCA), gastos com pessoal (GCP), gastos com outros custeios (GOC) e gastos com investimentos (GCI).

A análise dos dados mostrou que a média do GCA apresentou uma trajetória de crescimento durante o período 2012-2016, passando de R\$7.193 em 2012 a R\$14.026 em 2016. Em relação ao GCP, em 2012, a média dos gastos com pessoal dos IFs pesquisados correspondeu a 60,35% de todos os gastos de funcionamento, passando a 71,05% em 2016. O GCI mostrou que os IFs sofreram uma redução significativa na sua capacidade de investimentos (17,20% em 2012 e 7,54% em 2016).

Em relação aos indicadores acadêmicos, cuja finalidade é acompanhar o desempenho da atividade de ensino, eles são: relação de candidatos por vaga (RCV), relação de ingressos por matrículas atendidas (RIM), relação de concluintes por matrículas atendidas (RCM), eficiência acadêmica de concluintes (EAC), retenção do fluxo escolar (RFE), relação aluno por professor (RAP) e titulação do corpo docente (TCD).

Verificou-se que o indicador RCV apresentou uma média de aproximadamente 5 candidatos por vaga durante o período de 2012-2016. A análise do indicador RIM mostrou que, entre 2012 e 2015, os IFs enfrentaram dificuldade para efetivar novas matrículas, já que a média desse indicador foi descendente.

O indicador RCM mede a capacidade dos IFs de entregarem novos profissionais à sociedade. Os dados mostraram perda de desempenho deste indicador entre 2012 e 2016. Entre as principais causas, está a abertura de novos cursos sem a previsão de concluintes dentro do período de análise. Portanto, constatou-se que a média do indicador apresentou ligeira redução (13,36% em 2012 para 12,64% em 2016).

O indicador EAC aponta a taxa de alunos que concluíram o curso entre aqueles que deixaram o IF por desistência ou evasão. Os resultados mostraram que o percentual de alunos nessa situação oscilou entre 40% e 50% no período 2012-2016.

O RFE é o indicador utilizado para acompanhar a retenção escolar, indicando a taxa de alunos que não concluem os seus cursos no período previsto. A média desse indicador teve um comportamento ascendente durante os anos de 2013-2015, atingindo uma taxa de retenção de 39,71%.

Dois indicadores que servem de indícios da qualidade do ensino dos IFs são o RAP e o TCD, os quais mensuram, respectivamente, a relação aluno matriculado por docente e a titularidade do corpo docente desses IFs. Em relação ao RAP, houve evolução considerável, pois, em 2012, a relação era de 1 professor para 31 alunos, enquanto em 2016 a relação passou a ser de 1 professor para 23 alunos. Resultado semelhante ocorreu com o TCD (3,05 em 2012 e 3,94 em 2016).

Seguindo para a análise fatorial combinatória, foram realizadas duas etapas. A primeira para as variáveis de desempenho acadêmico e a segunda para as variáveis de desempenho administrativo.

Como critério para se obter as melhores variáveis explicativas, foram desconsideradas as de comunalidade abaixo de 0,50, pois, de acordo com Hair Jr. et al. (2009), não apresentam níveis de explicação suficientes. Conforme mostra a Tabela 5, a análise fatorial para o desempenho acadêmico resultou na exclusão das variáveis RAP, RCV e TCD.

Tabela 5 – Comunalidade das variáveis de desempenho acadêmico

Indicador de desempenho	Comunalidade
RCM	0,840
RIM	0,806
RFE	0,771
EAC	0,728
RAP	0,436
RCV	0,304
TCD	0,197

Fonte: elaborado pelos autores.

Em relação à adequação da amostra para a realização da análise fatorial combinatória, o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) apresentou o valor de 0,572, ou seja, acima dos 0,50 que Hair Jr. et al. (2009) recomendam ser adequado. Já o teste de esfericidade de Bartlett apresentou um *p-value* < 0,01, rejeitando a hipótese nula de que a matriz de correlação é uma matriz identidade e apontando a existência de correlações suficientes entre as variáveis.

Cumprido os requisitos básicos para a análise fatorial, determinou-se o número de fatores mediante os autovalores com valores superiores a 1. Dois componentes foram capazes de explicar 86,4% da variância total do desempenho acadêmico. Para Hair Jr. et al. (2009), esse resultado é satisfatório, considerando o valor de 60% como referência.

A seguir, a Tabela 6 apresenta os autovalores e a percentagem da variância acumulada explicada pelos fatores comuns relativos ao desempenho acadêmico.

Tabela 6 - Variância total explicada dos indicadores de desempenho acadêmico

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,931	48,266	48,266	1,931	48,266	48,266	1,821	45,533	45,533
2	1,528	38,194	86,459	1,528	38,194	86,459	1,637	40,926	86,459
3	0,364	9,093	95,553						
4	0,178	4,447	100,000						

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Fonte: elaborado pelos autores.

Em relação à análise fatorial do desempenho administrativo, não foi preciso desconsiderar nenhum dos seus indicadores, conforme a Tabela 7.

Tabela 7 - Comunalidade dos indicadores de desempenho administrativos

Indicador de desempenho	Comunalidade
GCP	0,983
GCI	0,827
GOC	0,764
GCA	0,847

Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 8 mostra que a variância total explicada dos indicadores administrativos aponta que dois fatores são capazes de explicar 85,5% do constructo desempenho administrativo.

Tabela 8 – Variância total explicada dos indicadores de desempenho administrativos

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	2,413	60,328	60,328	2,413	60,328	60,328	2,160	53,995	53,995
2	1,008	25,204	85,532	1,008	25,204	85,532	1,261	31,537	85,532
3	0,577	14,415	99,946						
4	0,002	0,054	100,00						

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Fonte: elaborado pelos autores.

A análise fatorial combinatória permitiu resumir o constructo desempenho organizacional em quatro fatores, sendo dois acadêmicos e dois administrativos, conforme a Tabela 9.

Tabela 9 - Fatores comuns do desempenho organizacional dos IFs

Indicador	Acadêmico		Administrativo	
	Fator 1	Fator 2	Fator 1	Fator 2
RCM	0,913			
EAC	0,897			
RFE		-0,881		
RIM		0,842		
GCI			0,746	
GOC			0,847	
GCP				0,316
GCA				0,919

Fonte: elaborado pelos autores.

Observa-se que o fator 1 do desempenho acadêmico é constituído pelos indicadores RCM e EAC, ambos com correlações positivas, sendo representado daqui em diante pela sigla ACAD_1. O fator 2 do desempenho acadêmico é formado pelos indicadores RFE e RIM, o primeiro com correlação negativa e o segundo com correlação positiva. A sigla ACAD_2 passa a representar esse fator doravante.

De modo semelhante, o desempenho administrativo tem o fator 1 constituído pelos indicadores GCI e GOC, ambos com correlações positivas. O fator 2 é formado pelos indicadores GCA e GCP, ambos de correlação positiva. Doravante, os fatores 1 e 2 do desempenho administrativo passam a ser representados pelas siglas ADM_1 e ADM_2, respectivamente.

Para identificar os IFs com melhor desempenho administrativo e acadêmico, utilizou-se a análise envoltória de dados (DEA), a qual permite traçar uma fronteira de eficiência. São quatro os tipos de fronteiras utilizadas para análise da eficiência: padrão, invertida, composta e normalizada.

A fronteira padrão corresponde à comparação entre a produtividade alcançada e a produtividade máxima que poderia ser alcançada com a alocação eficiente dos recursos. É por meio dessa fronteira que as unidades eficientes são identificadas.

Contrariamente, a fronteira invertida aponta a ineficiência de uma unidade. Ademais, essa fronteira permite identificar unidades consideradas “falsas eficientes”, isto é, situações em que a unidade é considerada eficiente na fronteira padrão, mas avaliada ineficiente na fronteira invertida (LETA *et al.* 2005; PIMENTA; MACEDO; MELLO, 2004).

Em relação à fronteira de eficiência composta, Angulo Meza *et al.* (2005) explicam que este tipo de eficiência corresponde à média aritmética entre a eficiência padrão e o complemento da eficiência invertida ($1 - \text{eficiência invertida}$). Ainda segundo os autores, a fronteira de eficiência composta é base para a construção da fronteira de eficiência normalizada, que, por sua vez, foi a referência para a construção do ranking de eficiência.

Dessa forma a Tabela 10 apresenta os escores de eficiência das fronteiras padrão, invertida, composta e normalizada dos IFs pesquisados, referentes ao ano de 2012.

Tabela 10 - Ranking da eficiência relativa dos IFs (2012)

Posição	DMU	Padrão	Invertida	Composta	Normalizada
1º	Catarinense	100%	9,32%	95,34%	100%
2º	Goiano	100%	100%	50%	52,44%
3º	Brasília	100%	100%	50%	52,44%
4º	Goiás	100%	100%	50%	52,44%
5º	Mato Grosso do Sul	100%	100%	50%	52,44%
6º	Mato Grosso	100%	100%	50%	52,44%
7º	Baiano	100%	100%	50%	52,44%
8º	Sertão Pernambucano	100%	100%	50%	52,44%
9º	Pernambuco	100%	100%	50%	52,44%

Tabela 10 - Ranking da eficiência relativa dos IFs (2012)

Posição	DMU	Padrão	Invertida	Composta	Normalizada
10°	Sergipe	100%	100%	50%	52,44%
11°	Rondônia	100%	100%	50%	52,44%
12°	Roraima	100%	100%	50%	52,44%
13°	Tocantins	100%	100%	50%	52,44%
14°	Fluminense	100%	100%	50%	52,44%
15°	Sul de Minas Gerais	100%	100%	50%	52,44%
16°	Farroupilha	100%	100%	50%	52,44%
17°	Paraná	100%	100%	50%	52,44%
18°	Rio Grande do Norte	91,72%	100%	45,86%	48,10%
19°	Sudeste de Minas Gerais	88,69%	100%	44,34%	46,51%
20°	Triângulo Mineiro	71,97%	100%	35,98%	37,74%
21°	Norte de Minas Gerais	70,48%	100%	35,24%	36,96%
22°	São Paulo	55,45%	100%	27,73%	29,08%
23°	Maranhão	50,40%	100%	25,20%	26,43%
24°	Minas Gerais	46,70%	100%	23,35%	24,49%
25°	Rio Grande do Sul	28,32%	100%	14,16%	14,85%
26°	Santa Catarina	22,46%	100%	11,23%	11,78%
27°	Sul Rio Grandense	12,07%	100%	6,04%	6,33%
28°	Alagoas	0%	100%	0%	0%
29°	Paraíba	0%	100%	0%	0%
30°	Ceará	0%	100%	0%	0%

Fonte: elaborado pelos autores.

Em 2012, 17 IFs atingiram o escore máximo de eficiência relativa (100%), alcançando a fronteira de eficiência padrão. No entanto, Pimenta *et al.* (2004) destacam que a análise isolada do escore da fronteira de eficiência padrão não é capaz de apontar a eficiência de uma unidade, pois, para que a unidade não seja considerada falsa eficiente, o coeficiente de eficiência da fronteira invertida deverá ser menor do que o coeficiente de eficiência da fronteira padrão, de modo que, quanto maior a diferença, mais eficiente é a unidade.

Nesse sentido, o IF Catarinense foi a única unidade considerada eficiente, sendo também a unidade que apresentou o maior escore de eficiência normalizada e, por isso, ocupou a primeira posição do ranking de eficiência relativa no ano de 2012.

Em relação à eficiência relativa dos IFs em 2014, a Tabela 11 apresenta os seguintes resultados:

Tabela 11 - Ranking de eficiência relativa dos IFs (2014)

Posição	DMU	Padrão	Invertida	Composta	Normalizada
1°	Catarinense	100%	0,01%	100%	100%
2°	Farroupilha	100%	6,39%	96,81%	96,81%
3°	Brasília	100%	7,10%	96,45%	96,46%
4°	Mato Grosso do Sul	100%	100%	50%	50%
5°	Baiano	100%	100%	50%	50%
6°	Sertão Pernambucano	100%	100%	50%	50%
7°	Ceará	100%	100%	50%	50%
8°	Maranhão	100%	100%	50%	50%
9°	Paraíba	100%	100%	50%	50%
10°	Pernambuco	100%	100%	50%	50%
11°	Rondônia	100%	100%	50%	50%
12°	Roraima	100%	100%	50%	50%
13°	Tocantins	100%	100%	50%	50%
14°	Sudeste de Minas Gerais	100%	100%	50%	50%
15°	Fluminense	100%	100%	50%	50%
16°	Minas Gerais	100%	100%	50%	50%
17°	Sul de Minas Gerais	100%	100%	50%	50%
18°	Paraná	100%	100%	50%	50%
19°	Triângulo Mineiro	97,11%	100%	48,55%	48,56%
20°	Sul Rio Grandense	54,63%	100%	27,31%	27,31%
21°	Goiás	45,52%	100%	22,76%	22,76%
22°	Norte de Minas Gerais	44,17%	100%	22,09%	22,09%
23°	Alagoas	42,47%	100%	21,23%	21,24%
24°	Mato Grosso	35,05%	100%	17,52%	17,52%
25°	Rio Grande do Norte	33,42%	100%	16,71%	16,71%
26°	Goiano	19,88%	100%	9,94%	9,94%
27°	Rio Grande do Sul	18,16%	100%	9,08%	9,08%
28°	São Paulo	10,51%	100%	5,25%	5,25%
29°	Sergipe	0%	100%	0%	0%
30°	Santa Catarina	0%	100%	0%	0%

Fonte: elaborado pelos autores.

Verificou-se, em 2014, uma situação ligeiramente melhor do que a de 2012, já que o total de unidades que atingiram a fronteira de eficiência padrão passou de 17 para 18 unidades. Além disso, 76,47% das unidades eficientes em

2012 também estiveram entre as eficientes em 2014, evidenciando que parte significativa dos IFs adotaram, de forma permanente, boas práticas gerenciais no uso da TI.

A partir da análise da fronteira de eficiência padrão, verificou-se que, em 2014, três unidades não apresentaram uma “falsa eficiência”: Catarinense, Farroupilha e Brasília. Nessa ordem, essas unidades ocuparam as três primeiras posições do ranking da eficiência relativa de 2014.

A partir dos escores da eficiência relativa padrão, o método DEA estabelece uma relação entre as unidades consideradas eficientes e as similares reveladas ineficientes. A finalidade é fazer com que uma unidade eficiente sirva de modelo para as unidades ineficientes atingirem a fronteira de eficiência.

Para que as unidades ineficientes possam alcançar a fronteira de eficiência, os seus *inputs* precisam ter como referência os *inputs* das unidades eficientes, mantendo-se os atuais níveis de *outputs*. Portanto, para cada IF ineficiente, o método DEA estabelece um ou mais IFs eficientes para servir de *benchmark*.

Tabela 12 - Unidades ineficientes e seus *benchmarks* (2012)

Unidade Ineficiente	Nível de Eficiência	Benchmark
Rio Grande do Norte	91,72%	Baiano e Sul de Minas Gerais
Sudeste de Minas Gerais	88,69%	Goiás, Sergipe, Sul de Minas Gerais e Catarinense
Triângulo Mineiro	71,97%	Mato Grosso do Sul, Baiano, Rondônia e Sul de Minas Gerais
Norte de Minas Gerais	70,48%	Mato Grosso do Sul, Baiano e Sul de Minas Gerais
São Paulo	55,45%	Baiano, Sergipe e Sul de Minas Gerais
Maranhão	50,40%	Goiás, Baiano, Tocantins, Farroupilha e Catarinense
Minas Gerais	46,70%	Mato Grosso do Sul, Baiano, Sergipe e Sul de Minas Gerais
Rio Grande do Sul	28,32%	Pernambuco, Sergipe, Fluminense, Sul de Minas Gerais e Catarinense
Santa Catarina	22,46%	Goiás, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Sul de Minas Gerais e Catarinense
Sul Rio Grandense	12,07%	Baiano e Sul de Minas Gerais
Alagoas	0%	-
Paraíba	0%	-
Ceará	0%	-

Fonte: elaborado pelos autores.

Conforme a Tabela 12, o IF Rio Grande do Norte obteve escore de eficiência de 91,72%, sendo, portanto, a unidade ineficiente que mais se aproximou da fronteira de eficiência padrão. Porém, para essa unidade alcançar 100% de eficiência, poderia adotar as boas práticas dos IFs Baiano ou Sul de Minas Gerais. Destaca-se ainda que os IFs Alagoas, Paraíba e Ceará apresentaram nível de eficiência nulo, não sendo possível identificar *benchmarks* para essas unidades.

A Tabela 13 apresenta a relação dos 12 IFs ineficientes no ano de 2014 e as suas respectivas unidades de referência.

Tabela 13 - Unidades ineficientes e seus benchmarks (2014)

Unidade Ineficiente	Nível de Eficiência	Benchmark
Triângulo Mineiro	97,11%	Mato Grosso do Sul, Baiano e Sudeste de Minas Gerais
Sul Rio Grandense	54,63%	Mato Grosso do Sul, Baiano e Catarinense
Goiás	45,52%	Baiano, Roraima e Catarinense
Norte de Minas Gerais	44,17%	Tocantins, Sul de Minas Gerais e Paraná
Alagoas	42,47%	Baiano, Rondônia e Sul de Minas Gerais
Mato Grosso	35,05%	Mato Grosso do Sul, Baiano e Sudeste de Minas Gerais
Rio Grande do Norte	33,42%	Maranhão, Sudeste de Minas Gerais e Sul de Minas Gerais
Goiano	19,88%	Mato Grosso do Sul, Baiano, Rondônia e Catarinense
Rio Grande do Sul	18,16%	Baiano, Rondônia e Sul de Minas Gerais
São Paulo	10,51%	Mato Grosso do Sul, Sul de Minas Gerais e Catarinense
Sergipe	0%	-
Santa Catarina	0%	-

Fonte: elaborado pelos autores.

Entre as unidades ineficientes apresentadas, o IF Triângulo Mineiro, com uma eficiência de 97,11%, foi a que mais se aproximou da fronteira de eficiência padrão em 2014. No entanto, para essa unidade alcançar o patamar de máxima eficiência, seria preciso que as suas práticas gerenciais em relação ao uso da TI fossem próximas das práticas adotadas por um dos seus *benchmarks*, os quais foram o IFs Mato Grosso do Sul, Baiano e Sudeste de Minas Gerais.

Assim como ocorreu em 2012, não foi possível identificar *benchmarks* para os IFs Sergipe e Santa Catarina, pois ambas revelaram eficiência relativa nula.

CONCLUSÕES

Com a finalidade de contribuir com a discussão sobre o impacto da tecnologia da informação (TI) sobre os resultados das organizações, este estudo buscou evidenciar a eficiência relativa dos gastos com TI e da governança de TI (GTI) em relação ao desempenho organizacional de Institutos Federais de Educação (IFs). Nesse sentido, a pesquisa foi realizada em 31 IFs.

Constituíram os gastos com TI, as despesas de TI no estágio de liquidação e classificadas como custeio e capital. Para a GTI, consideraram-se as seis dimensões que compõem o índice de governança de TI: estratégia, liderança, processos, pessoas, resultados e informações. Por último, o desempenho

organizacional foi representado por quatro fatores (ADM_1, ADM_2, ACAD_1 e ACAD_2) oriundos da aplicação de uma análise fatorial combinatória em um conjunto de 11 indicadores de desempenho utilizados para acompanhar o desempenho estratégico e operacional dos IFs. A análise dessas variáveis foi realizada por meio de um estudo transversal, referente aos anos de 2012 e 2014. Sendo assim, o objetivo geral de identificar a fronteira de eficiência dos IFs quanto aos gastos com TI, a governança de TI e o desempenho organizacional foi alcançado a partir da verificação das unidades que apresentaram o escore máximo de eficiência relativa na fronteira padrão. Nesse sentido, constatou-se que a fronteira de eficiência dos anos de 2012 e 2014 foi constituída por 17 e 18 IFs, respectivamente.

Em relação ao objetivo específico de construir um ranking de eficiência dos IFs quanto aos gastos com TI, a governança de TI e o desempenho organizacional, adotou-se como critério o escore da fronteira de eficiência relativa normalizada, o que possibilitou identificar os IFs mais eficientes nos anos de 2012 e 2014. Nesse sentido, constatou-se que o IF Catarinense liderou o ranking da eficiência relativa em ambos os anos, fornecendo evidências de que a TI nesse IF é estratégica para o seu desempenho organizacional.

Portanto, apesar da predominância das regiões Nordeste e Sudeste no tamanho da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica, foi a Região Sul com o IF Catarinense que apresentou a melhor eficiência no uso dos gastos com TI e da governança de TI.

No que diz respeito ao objetivo específico de identificar os IFs considerados *benchmarks* para as unidades ineficientes, constatou-se que, no ano de 2012, onze IFs foram benchmarking para outros considerados ineficientes. Neste mesmo ano, o IF Sul de Minas se destacou com a unidade de maior referência, sendo considerado *benchmark* para sete unidades ineficientes. Em relação ao ano de 2014, a quantidade de *benchmarks* diminuiu para dez, sendo o IF Baiano o grande destaque, pois foi referência para sete IFs ineficientes.

Cabe ressaltar que foram encontradas algumas limitações. Inicialmente, a análise foi restrita a 31 IFs, uma vez que não foi possível obter as informações dos 38 existentes. Além disso, o resultado do iGovTI corresponde a uma percepção do indivíduo que respondeu ao questionário do TCU, reduzindo a confiabilidade no nível de governança de TI apresentado para as instituições analisadas. Por fim, houve dificuldade em mensurar indicadores que permitissem identificar com mais detalhe a aplicação dos recursos orçamentários em TI, como, por exemplo, investimento em TI por aluno matriculado ou investimento em TI por curso ofertado, devido à falta de publicidade desses dados.

Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se incorporar variáveis qualitativas ao modelo DEA desse estudo. Isso possibilitaria a comparação entre a capacidade dos IFs em transformar seus insumos (*inputs*) em resultados (*outputs*).

REFERÊNCIAS

ANGULO MEZA, L.; BIONDI NETO, L.; MELLO, J.C.C.B.S.; GOMES, E. G. ISYDS – **Integrated System for Decision Support (SIAD – Sistema Integrado de Apoio a Decisão)**: a software package for data envelopment analysis model. *Pesquisa Operacional*, v.25, n.3, p 493-503. 2005.

ARAÚJO, Aneide Oliveira. **Contribuição ao estudo de indicadores de desempenho de empreendimentos hoteleiros, sob o enfoque da gestão estratégica**. Tese de Doutorado em Contabilidade/Controladoria da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2001.

BRASIL. Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1. 2008.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de governança de TI 2014**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2015.

CANUTO, K. C.; MUSSI, F. B.; CHEROBIM, A. P. M. S. Análise da relação entre investimentos em tecnologia da informação e desempenho organizacional. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 21-42, out./dez.2010.

FERNANDES, A. A.; ABREU, V. F. D. **Implantando a Governança de TI**: da Estratégia à Gestão de Processos e Serviços. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport, v. I, 2012. 615 p.

FERREIRA, R. V.; CHEROBIM, A. P. M. S. Impacto dos gastos com TI no desempenho organizacional de empresas de panificação de Minas Gerais: estudo multicaso. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 9, n. 2, p. 147-161, 2012.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de Administração Financeira**. 7. ed. São Paulo: Harbra, 2005.

HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R.E. **Análise multivariada de dados**. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HARDY, G. Using IT governance and COBIT to deliver value with IT and respond to legal, regulatory and compliance challenges. **In Information Security Technical Report**. p. 55–61. 2006.

HU, Q.; PLANT, R. An empirical study of the causal relationship between IT investment and firm performance. **Information Resources Management Journal**, 17, (1), 37-62, 2001.

ITGI, IT Governance Institute. **About IT Governance Framework**. ISACF, Information Systems Audit and Control Foundation. CobiT 4º Edition. Maio de 2007.

KIM, J.K.; XIANG, J.Y.; LEE, S. The impact of IT investment on firm performance in China: An empirical investigation of the Chinese electronics industry. **Technological Forecasting & Social Change**, 76(5):678-687. 2009.

LETA, F.R.; MELLO, J.C.C.B.S.; GOMES, E.G.; ANGULO MEZA, L. Métodos de melhora de ordenação em DEA aplicados à avaliação estática de tornos mecânicos. **Investigação Operacional**, v. 25, 2005.

LIM, J.H.; DEHNING, B.; RICHARDSON, V.J.; SMITH, R.E. A Meta-Analysis of the Effects of IT Investment on Firm Financial Performance. **Journal of Information Systems**. v. 25, n.2, p. 145-169, 2011.

LONGO, Luci; MEIRELLES, Fernando de Souza. Impacto dos investimentos em tecnologia da informação no desempenho financeiro das indústrias brasileiras. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 134-165, abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141323112016000100134&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12 mar. 2017.

LUNARDI, G. L.; DOLCI, P. C.; MAÇADA, A. C. G.; BECKER, J. L. Análise dos mecanismos de governança de TI mais difundidos entre as empresas brasileiras. **Revista Alcance Eletrônica**, v. 21, n. 1, p. 46-76, 2014.

LUNARDI, G.L.; BECKER, J.L; MAÇADA, A.C.G. Um estudo empírico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. Produção: **FURG-RS**, v. 22, n. 3, p. 612-624, 2012.

MAHMOOD, M.A.; MANN, G.J. Information Technology Investments and Organizational Productivity and Performance: An Empirical Investigation. **Journal of Organizational Computing Electronic Commerce**.v. 15, n. 3, p.185-202, 2005.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

O'BRIEN, J.A.; MARAKAS, G.M. **Administração de Sistemas de Informação**. 15ª. Ed. São Paulo: McGrawHill, 2013, 590p.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SPRITZER, Ilda Maria de Paiva Almeida; MENDES, Patrícia de Aquino. Padrões de governança em tecnologia da informação auxiliando na implantação do processo de governança corporativa. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). **Tecnologia da informação e da comunicação: a busca de uma visão ampla e estruturada**. São Paulo: Pearson Prentice Hall: Fundação Getúlio Vargas, 2007. p. 25-38.

PEREIRA, D. M.; SILVA, G. S. **As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, Vitória da Conquista, v. 14, n. 10, p. 151-174, Jun 2013. ISSN 1808-3102.

PETERSON, Ryan R. Integration strategies and tactics for information technology governance. In: VAN GREMBERGEN, W. **Strategies for information technology governance**. Hershey: Idea group publishing, 2004.

PIMENTA, H.L.N.; MACEDO, M.A.; MELLO, J.C.C.B.S. Decisão de realização de investimentos em tecnologia da informação com análise envoltória de dados. **Revista Produção Online**. Florianópolis: v.4, n.2, p.1 –16, 2004.

ROWE, K.; LIEVESLEY, D. Constructing and Using Educational Performance Indicators. Student Learning Processes. **Australian Council for Educational Research**, Melbourne, 2002.

ROWE, W. G.; MORROW, J. L. A note on the dimensionality of the firm financial performance construct using accounting, market, and subjective measures. **Canadian Journal of Administrative Science**, v. 16, n. 1, p. 58-70, 1999.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, 2017. **Painel de Orçamento Federal**. Disponível em: < https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06>. Acesso em: 04/07/2017.

VAN GREMBERGEN, Wim. The Balanced Scorecard and IT Governance. **Information Systems Control Journal**, v.2, p.40-43, 2000.

WEB, P.; POLLARD, C.; RIDLEY, G. Attempting to define governance: wisdom or folly? **Proceedings of the 39th Hawaii international conference on systems sciences** p.1-10. Hawaii, USA, 2006.

WEILL P.; ROSS, J. **Governança de TI – tecnologia da informação**. São Paulo: M.Books, 2006.

WEILL, P.; ROSS, J. W. **IT Governance: how top performers managed IT decision rights for superior results**. Harvard Business Press, Boston, 2004. 269 p.

Stenio Wagner Pereira de Queiroz

Bacharel em Administração de Empresas (UFC). Bacharel em Ciências Econômicas (UFC). Especialista em Administração Pública (ATENEU) e Mestre em Administração e Controladoria (UFC) Servidor Federal. E-mail: steniowagner@yahoo.com.br

Erico Veras Marques

Doutor em administração de empresas (EAESP). Professor associado do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará. E-mail: ericovmarques@gmail.com

Jocildo Figueiredo Correia Neto

Doutor em administração de empresas (EAESP). Professor associado do curso de administração da Universidade Federal do Ceará. E-mail: jocildo@ufc.br

*Recebido em 23/03/2020
Aprovado em 04/07/2020*

Fundeb, remuneração docente e dívida pública: uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008 – 2016)

**Fundeb, teaching remuneration and public debt:
a discussion on the dispute over the public fund (2008 – 2016)**

**Fundeb, la remuneración docente y la deuda pública:
una discusión sobre la disputa sobre el fondo público (2008 – 2016)**

MARCUS QUINTANILHA DA SILVA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-8305-0024>

Faculdade São Braz

Resumo: Esse artigo teve como objetivo compreender os efeitos da complementação da União no Fundeb para a remuneração de professores públicos municipais entre 2008 e 2016. Situa-se o problema no contexto de disputa pelo fundo público, ampliando o debate com a alocação de recursos federais para a rolagem da dívida pública. A metodologia se baseou em um estudo panorâmico de compreensão de dados quantitativos, evidenciando a influência dos recursos da União na valorização da remuneração docente no Brasil, bem como algumas tendências da disputa pelo fundo público após o período analisado.

Palavras-chave: Política educacional, Fundo público, remuneração docente, Fundeb, Dívida pública.

Abstract: This article aimed to understand the effects of the Federal Government complementation at Fundeb for the remuneration of municipal public teachers between 2008 and 2016. The problem is situated in the context of a dispute over the public fund, expanding the dialogue with the allocation of federal resources for the rollover of public debt. The methodology was based on a panoramic study to understand quantitative data, showing the influence of the Federal Government resources in the valorization of teaching remuneration in Brazil, as well as some tendencies of the dispute for the public fund after the analyzed period.

Keywords: Educational politics, Public fund, teaching remuneration, Fundeb, Public debt.

Resumen: Este artículo tuvo como objetivo comprender los efectos de la complementación de la Unión en Fundeb para la remuneración de los maestros públicos municipales entre 2008 y 2016. El problema se sitúa en el contexto de una disputa sobre el fondo público, ampliando el debate con la asignación de recursos federales para la renovación de la deuda pública. La metodología se basó en un estudio panorámico de comprensión de datos cuantitativos, que muestra la influencia de los recursos de la Unión en la valoración de la remuneración docente en Brasil, así como algunas tendencias de la disputa por el fondo público después del período analizado.

Palabras-clave: Política educativa, Fondo público, remuneración docente, Fundeb, Deuda pública.

INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade do Estado moderno, o fundo público exerce um papel estrutural na dinâmica estatal, seja no contexto de acumulação e/ou da distribuição da riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, assume-se que, em um estudo sobre remuneração de professores, tema de estudos em políticas educacionais (SOUZA, 2016), o movimento de alocação de recursos para a valorização do profissional do magistério se insere em um cenário de busca de melhoria da qualidade de vida do docente e atratividade na profissão (GROCHOSKA, 2015; SILVA, 2019).

Como consequência, entende-se que a ampliação das condições de valorização de tais profissionais compõe uma premissa importante para que a população tenha acesso a uma educação pública de qualidade, condição que se dá essencialmente a partir da alocação do fundo público para tal. Nesse viés, este trabalho emerge com o objetivo de compreender os prováveis efeitos da complementação da União no Fundeb para a remuneração de professores públicos municipais entre 2008 e 2016.

Assume-se como método investigativo o materialismo histórico dialético. Por essa leitura e compreensão de cunho marxista na análise das políticas sociais, Behring e Boschetti (2011) compreendem sua utilidade na medida em que busca uma perspectiva relacional entre sujeito e objeto, considerando as múltiplas causalidades de um determinado fenômeno. Adotando a perspectiva de Poulantzas (2015), de que o Estado moderno é uma arena de disputa, mas com uma ossatura que lhe é própria e pautada no constante conflito de interesses, entende-se que “as políticas sociais não podem ser analisadas a partir de sua expressão imediata como fato social isolado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 39), e sim como expressões das contradições da realidade material em um determinado momento histórico, ou seja, não se constituem como um produto fixo e imutável.

Nesse sentido, entende-se que o estudo da ação do Estado, particularmente nas políticas públicas, precisa considerar os pontos de vista: a) histórico, relacionando o surgimento da política à materialidade das questões sociais; b) econômico, estabelecendo relações de questões econômicas e seus efeitos para as condições de vida da classe trabalhadora, bem como o caráter específico de cada momento histórico, e; c) político, buscando reconhecer e identificar diversos posicionamentos das forças políticas em busca da satisfação de seus interesses, inclusive no que tange ao papel do Estado.

Para o fomento da discussão, foi realizada uma revisão crítica da literatura em torno da disputa pelo fundo público, um trabalho preliminar caracterizado como uma síntese de estudos sobre um tema e, consequentemente,

evidenciando a existência de um assunto. Posteriormente, os dados quantitativos foram abordados no sentido de compreendê-los, considerando que a estatística é importante para compreensão do fenômeno, mas, para um estudo com variáveis explicativas complexas que envolvem o campo sociológico, é necessário um estudo teórico prévio (SELZ, 2015) e, neste caso, de ações materializadas nas políticas públicas para leitura dos dados. O ponto de partida empírico utilizou como fontes de informação alguns dados trabalhados em Silva (2019) com base na Relação Anual de Informações Sociais – Rais, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope e os estudos da Auditoria Cidadão da Dívida sobre o orçamento do governo federal executado¹.

O aporte teórico insere a discussão do financiamento da educação no Brasil, o papel da complementação financeira da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, a lei n. 11.738/2.008 e o crescimento da financeirização da riqueza pela via do dispêndio financeiro do fundo público federal para os serviços de rolagem da dívida pública em um contexto de disputa pelo fundo público.

Evidencia-se que o cenário favorável à valorização docente entre 2008 e 2016 pode estar ameaçado em caso de finalização do Fundeb ou redução da complementação financeira da União, fruto de um novo contexto de ordenação de prioridades do fundo público, em que a educação parece estar sofrendo os primeiros efeitos da Emenda Constitucional n. 95/2016, bem como o domínio histórico dos últimos anos do dispêndio financeiro para rolagem da dívida pública na execução orçamentária do fundo público federal.

O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA: APORTES TEÓRICOS

Esta seção visa a compor um debate sobre a importância do fundo público como elemento estrutural ao desenvolvimento do capitalismo e um objeto em disputa, discutindo possibilidades de retorno do fundo público à população e situando o debate no caso brasileiro, particularizando o papel da União no financiamento da educação e na remuneração docente entre 2008 e 2016.

Em uma definição minimalista de fundo público, pode-se afirmar que se trata da soma de recursos arrecadados pelo Estado, onde os tributos, pagos de forma direta ou indireta, envolvem taxações da sociedade, seja no âmbito da cobrança dos assalariados que vendem sua força de trabalho e/ou dos detentores do grande capital. A caracterização do referido fundo perpassa por reflexões da

1 Associação sem fins lucrativos que, desde 2001, atua de forma aberta com cidadãos e entidades da sociedade civil preocupados com endividamento público, por reconhecer neste um agravante dos problemas nacionais.

dinâmica contemporânea e os efeitos que o retorno da arrecadação pública pode proporcionar à população. Nesse viés, os estudos de Oliveira (1998), Salvador (2010a, 2010b), Pochmann (2004) e Behring e Boschetti (2011), auxiliam nesse entendimento.

A ideia de fundo público, particularmente no envolvimento deste na influência por melhores condições de vida da população, tem diversos pontos de partida na literatura. Pochmann (2004) delimita o fim da Segunda Guerra Mundial como um momento histórico em que a redistribuição da riqueza passou a ocorrer com maior efetividade, através da tributação dos mais ricos e a transferência de recursos, via políticas sociais, para a população com maior vulnerabilidade social. Esse processo não só buscou essa redistribuição, como teve em sua agenda a retirada do mercado do monopólio da evolução da economia e da administração da força de trabalho, tornando a progressividade tributária sobre a renda e o patrimônio uma inovação, bem como propiciou o retorno do fundo público através da ampliação de serviços públicos.

Compreendendo a importância do fundo público, Salvador (2010b, p. 607) afirma que este, na atualidade, “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.”. Ou seja, por meio das suas políticas fiscais, se constroem possibilidades de intervenção na economia. Seu papel estrutural permite afirmar que a arrecadação pública, independentemente da concepção de Estado adotada por determinado Governo, sempre terá algum tipo de retorno à população.

Para Oliveira (1998), o fundo público deixou de ser somente uma soma de recursos, mas um ex-ante das condições proporcionadas para maior taxa de lucro do capitalista, em que seu papel estruturante transita entre a base do desenvolvimento do capital e/ou melhoria das condições de vida da população, por ser o responsável na mudança das condições de redistribuição da riqueza socialmente produzida.

No caso das possibilidades de atuação do fundo público para a ampliação de acumulação de capital, Salvador (2010a, p. 91) entende que o fundo público “participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de financiamentos dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho”, outra via de alocação da riqueza socialmente produzida arrecadada por tributos.

Em um sistema capitalista, os que não possuem os instrumentos de produção ou produtos do mercado financeiro necessitam vender sua força de trabalho, recebendo por isso o que se denomina de salário direto, quantia resultante dessa venda que é paga em espécie ao trabalhador. O fundo público como um pressuposto pode ser um meio de melhoria da vida de grande parte da população, particularmente pela via do salário indireto, conceituado por Oliveira (1998) como a gama de serviços/direitos ofertados pelo Estado que, com seu crescimento, podem liberar parte do salário direto ou da renda domiciliar para o consumo de bens e serviços.

O fundo público, portanto, como elemento estrutural no desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, é fundamental no desenvolvimento das políticas sociais, se situando como “um lugar relevante na alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional” (BEHRING, 2004, p. 164). Seu perfil de alocação, baseado na ordenação de prioridades do poder público, característica marcante do Estado Moderno (POGGI, 1981), “reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas nas políticas públicas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 174).

Mesmo com a evolução do Estado Social, particularmente nos países desenvolvidos, a ofensiva do capital trouxe sérios riscos à proteção social e conquistas de direitos após a Segunda Guerra Mundial, em um modelo de acumulação capitalista capitaneado pela esfera financeira (SALVADOR, 2010a). A disputa pelo fundo público se acirra na medida em que, em meados da década de 1970, o keynesianismo é apontado como um dos fatores da crise do capitalismo, quando, na verdade, a mesma não tem sua gênese na falta de mercado ou excesso de despesas com políticas sociais, mas sim na valorização de capitais e aperto dos lucros. Com a busca pela expansão global de mercados, aumentou-se a concorrência, gerando como consequência a redução de preços, induzindo o capitalista a intensificar a exploração do trabalhador. Nesse viés, o “baixo retorno dos investimentos produtivos, ou seja, a queda na rentabilidade, leva a uma fuga do capital do setor produtivo para a esfera financeira, agindo de forma especulativa” (SALVADOR, 2010a, p. 930), ou seja, se pautando na antecipação de formação de preços futuros de produtos do capital, ativos como terrenos urbanos, propriedades imobiliárias, ações e títulos públicos.

Essas transformações, impulsionadas na década de 1980 pelo sistema financeiro internacional, mobilizou os bancos a adotar estratégias que pudessem garantir novas formas de acumulação de capital, particularmente a partir de títulos negociáveis e contratos associados aos mesmos. Com isso, houve um

enriquecimento privado, sem necessariamente resultar em um investimento produtivo. De acordo com Salvador, a nova etapa de acumulação financeira, centralizada na dívida, caracterizou os dividendos “como um mecanismo importante de riqueza e acumulação. A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho” (SALVADOR, 2010a, p. 98).

No caso dos países da América Latina, particularizando o caso brasileiro, o aumento do dispêndio financeiro a serviço da dívida marcou uma onda de crises financeiras, promovendo o Fundo Monetário Internacional como tutor das políticas econômicas em países em desenvolvimento. Nessa análise, destaca-se, no contexto de disputa pelo fundo público, os princípios da intervenção estatal do neoliberalismo para evitar uma crise generalizada das economias de mercado. Segundo Anderson (1995), a intenção foi a de manter um Estado forte, mas no sentido de romper o poder dos sindicatos, intervir minimamente nas políticas sociais e promover a estabilidade monetária com o fim de objetivar superávit primários.

Nesse viés, a crítica neoliberal sobre a proteção social sob a forma de políticas públicas redistributivas é focada na oneração que esta faz aos acumuladores de capital, pois, ao aumentar o consumo das classes populares, enfraquece a poupança interna, culminando no aumento das taxas de juros e a diminuição de investimento privado (SALVADOR, 2010a).

O resultado da disputa pelo fundo público em benefício do socorro de instituições financeiras às custas dos impostos pagos pelos cidadãos é característica presente em todas as crises financeiras das últimas três décadas. A financeirização da riqueza tem implicações diretas sobre as políticas sociais, muito particularmente na destinação financeira onde há, no caso brasileiro, Desvinculação de Receitas da União (DRU), um cerne importante de exploração de capitais em prol do serviço da dívida. Salvador resume essa discussão ao elencar que

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros disputam mais recursos do fundo público pressionado por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais, além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas (SALVADOR, 2010a, p. 116).

Além disso, generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro às custas do fundo público, sempre pautados em um discurso de crise fiscal, são inerentes a essa disputa. Com isso, concorda-se com Behring e Boschetti (2011, p. 174) quando, ao caracterizar o fundo público, afirmam que o capital, com sua força hegemônica, “consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de subsídios econômicos [...] com destaque para a rolagem da dívida pública”.

Portanto, na discussão supracitada, o fundo público é compreendido como um objeto de valor com várias possibilidades na sua alocação, particularmente na melhoria de vida da população e/ou na ampliação da acumulação de capital. A questão central é que, em determinado momento histórico, o salário indireto passou a compor o padrão de financiamento público, marcado por “regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado” caracterizando uma “esfera pública que atende à burguesia, mas não é essencialmente burguesa” (OLIVEIRA, 1998, p. 21), atendendo aos anseios do capital, mas com regras nem sempre consensuais.

No contexto em que o fundo público não é somente a arrecadação *per se*, mas um elemento estrutural em disputa, em que projetos de sociedade e a ordenação de prioridades do poder público podem ser traduzidas em maiores parcelas de recursos públicos, é oportuno discutir o financiamento da educação, buscando elementos que auxiliem a compreender o quanto a educação e, particularmente, a remuneração docente, foram contemplados pela ordenação de prioridades do governo federal, dialogando posteriormente com o seu contraponto - os dispêndios com o serviço da dívida pública.

REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES PÚBLICOS MUNICIPAIS X DISPÊNDIO COM A ROLAGEM DA DÍVIDA PÚBLICA: O FUNDO PÚBLICO FEDERAL EM DISPUTA

Em grande parte das nações, houve um crescimento percentual do salário indireto pelo Estado, liberando o salário direto para o consumo das massas, particularmente em educação, saúde e programas de garantia de ampliação de renda (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Mesmo no caso brasileiro, em um contexto de tensão entre as políticas sociais e a pressão por parte de segmentos conservadores a favor da acumulação de capital e a retomada de um Estado caritativo e assistencialista.

Mesmo que a Constituição Federal de 1988 elenque uma série de competências de responsabilidade dos entes federados - União, estados, municípios e Distrito Federal - delimitam-se algumas políticas públicas do governo

federal entre 2008 até 2016 que movimentaram o fundo público, culminando em uma provável influência na remuneração de professores da educação básica dos municípios. O financiamento da educação no Brasil, com especial destaque para a política de fundos, a lei n. 11.738/2008, bem como o contraponto na disputa pelo fundo público, a dívida pública, foram os elementos considerados nesse contexto.

No caso brasileiro, é necessário considerar que, além de os recursos do fundo público serem concentrados na União, fazendo desse o ente federado com maior capacidade de tributação e financiamento, há uma vultuosa concentração na alocação de recursos nos serviços da dívida pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Nesse sentido, entende-se que há potencial econômico para que a União aloque seu fundo público para a melhoria da qualidade da educação e, mais especificamente, na remuneração de profissionais do magistério público municipais, tida como uma importante condição de valorização profissional e de vida (GROCHOSKA, 2015; SILVA, 2019; CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Esse perfil de arrecadação também é pautado na diferença de potencial tributário regional. Historicamente, o desenvolvimento econômico do país foi desigual nas regiões brasileiras, com uma desvantagem considerável nas regiões Norte e Nordeste em relação às demais (ARAÚJO, 2013). Essa condição estrutural, conseqüentemente, reverbera na desigualdade de potencial de investimento em educação entre os entes federados.

Nesse viés, é importante algumas considerações sobre a estrutura de financiamento da educação no Brasil, particularmente no que tange à vinculação de receitas e às políticas de fundos, mesmo considerando que outras fontes de receitas, como a Contribuição Social do Salário Educação e repasses voluntários oriundos de programas específicos do governo federal, são impactantes nas políticas educacionais, mas que, pelo foco na remuneração de professores, não serão objetos de discussão neste trabalho.

No caso da primeira questão, o art. 212 da Constituição Federal de 1988 vincula um percentual mínimo de 25% de impostos e transferências constitucionais para Manutenção Desenvolvimento do Ensino (MDE) por parte dos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988) para aplicação no âmbito da atuação prioritária dos entes federados, definida no art. 211 da referida Carta Magna, modificada pela EC n. 14/1996, sendo a educação infantil e ensino fundamental para os municípios, ensino fundamental e ensino médio para os estados e, no caso da União, financiando as instituições de ensino públicas federais e atuando de forma redistributiva e supletiva na busca da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes da federação.

Todavia, com o novo regime fiscal consumado pela aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, foi estabelecido para os próximos 20 anos um teto que limitou as despesas primárias, inclusive do Poder Executivo Federal, que incluem as políticas educacionais, congelando provisoriamente o dispositivo constitucional de vinculação de receitas da União de 18%, pois, desde o início de 2017, o investimento em educação ficou limitado ao valor gasto no ano anterior, reajustado pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Essa vinculação é acompanhada, desde 1996, pela política de fundos, caracterizada por uma tensão que envolve os recursos vinculados e a necessidade de expansão do direito à educação de qualidade e enfrentamento das desigualdades educacionais no Brasil (GOUVEIA; SOUZA, 2015). Atualmente, essa política é denominada Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), criada pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e regulamentada pela lei n. 11.494/2007.

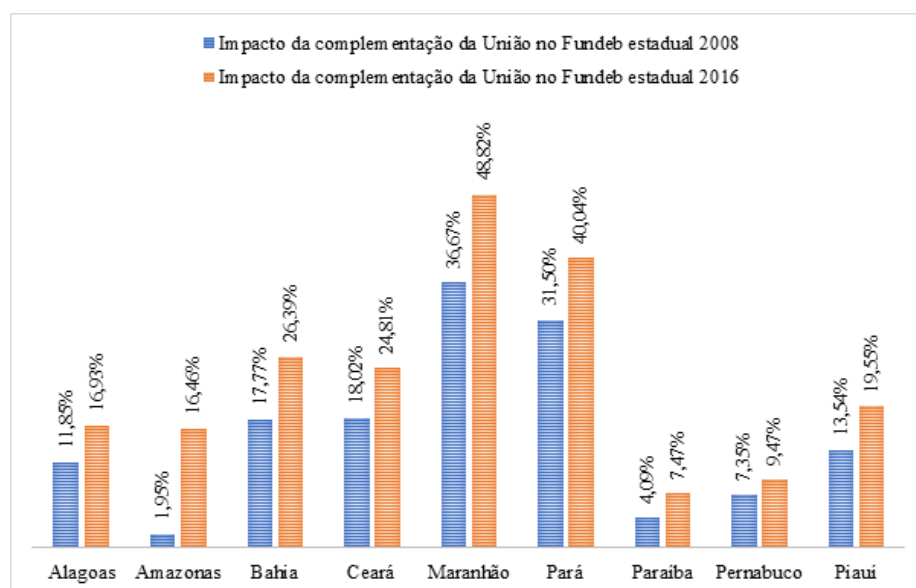
O Fundeb opera por meio de 27 fundos em nome dos estados e Distrito Federal, em que a redistribuição dos recursos tem por critério o número de matrículas da educação básica, de acordo com os dados do último Censo Escolar, e a modalidade a qual a mesma está vinculada, sendo que, para essa redistribuição, são computados os estudantes matriculados no âmbito da atuação prioritária do ente federado. Em consequência, a aplicação dos recursos do fundo deve ser direcionada à responsabilidade educacional da educação básica prevista na Constituição Federal de 1988.

Anualmente é calculado um valor anual mínimo por aluno (VAA) definido nacionalmente, em que as matrículas vinculadas são ponderadas por dezenove fatores que variam de acordo com etapa e modalidade, de 0,8 a 1,3, tendo como base o valor de referência 1 dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. A composição é de 20% de alguns impostos estaduais e repasses constitucionais aos estados e transferências constitucionais municipais, entre eles os impostos sobre circulação de mercadorias e serviços, propriedade de veículos automotores e os fundos de participação dos municípios e estados. A subvinculação dos recursos do Fundeb obriga o gestor público a investir não menos de 60% desses recursos com pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, destinando o restante à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aos fundos estaduais que não conseguem arrecadar esse valor, a União atua em caráter complementar em um piso de 10% da arrecadação nacional do fundo. No percurso histórico entre 2008 e 2016, a complementação da União se constituiu como uma importante ação da política nacional de redistribuição de recursos, possibilitando melhores condições aos municípios de estados que não atingiam o VAA. Com um estado da Região Norte e oito do Nordeste, é possível

visualizar no gráfico 1 que na comparação 2008 – 2016 houve um aumento do impacto percentual da complementação financeira da União nesses estados, fruto da própria dinâmica do Fundeb, que a partir de 2007 tinha na sua própria formulação a ampliação das matrículas contempladas pelo fundo progressivamente até 2010. A receita estimada do Fundeb em 2008 era de R\$ 61.944.570.000,20 e se ampliou para R\$ 136.937.461.000,40, aumento aproximado de 121%, percentual bem acima da inflação acumulada no corrente período com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), 60,05%, o que indica um aumento real significativo nas receitas do fundo.

Gráfico 1 - Impacto da complementação da União no Fundeb estadual – 2008 - 2016



Fonte: Siope (2008, 2016). Dados elaborados pelo autor (2020).

Mesmo que os impostos estritamente municipais não entrem no sistema de arrecadação, algumas pesquisas em âmbito nacional e regional apontam para o papel de diminuição da desigualdade e aumento de potencial de investimento para a valorização da remuneração docente (ARAÚJO, 2013; POLENA, 2016), apesar do reconhecimento da insuficiência de promover um cenário igualitário remuneratório.

Ainda que os impostos municipais não constem na lista de repasse para o Fundeb, influenciando na diferenciação de potenciais de investimento (ARAÚJO, 2013), não se descarta o Fundeb como ferramenta de diminuição da desigualdade

no financiamento educacional. Todavia, o papel de complementação da União é fundamental. Por se tratar de um fundo de redistribuição estadual, sua participação é imprescindível para que o Fundeb atinja seu papel redistributivo em estados com menor arrecadação.

Silva (2019) elaborou uma pesquisa sobre remuneração por hora com professores públicos municipais de 3.286 municípios, com base nos vínculos de trabalho de professores registrados na Relação Anual de Informações Sociais – Rais dos anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016, conforme a tabela 1. Foi perceptível o aumento real da média de remuneração docente por hora entre os anos de 2008 e 2016, além da diminuição no coeficiente de variação, ou seja, as remunerações médias tiveram resultados menos variados no comparativo entre as duas pontas da série histórica, 2008 e 2016.

Outra questão é que os menores rendimentos aumentaram significativamente, particularmente até 50% dos casos que se encaixavam nesse perfil. A média remuneratória dos 25% dos vínculos com menor remuneração aumentou em 56,77%, enquanto no intervalo dos vínculos de docentes de 25% e 50%, esse aumento é de 47,43%, e entre 50% e 75%, a ampliação real é de 34,86%. A tabela 1 auxilia nessa compreensão.

Tabela 1 - Remuneração média por hora em valores reais dos professores públicos municipais no Brasil – 2008 - 2016

Estadísticas	REM/HORA 2008	REM/HORA 2010	REM/HORA 2012	REM/HORA 2014	REM/HORA 2016
Casos	1.298.573	1.420.045	1.612.526	1.734.804	1.707.845
Média	R\$ 17,58	R\$ 18,68	R\$ 21,43	R\$ 23,29	R\$ 23,63
Mediana	R\$ 13,33	R\$ 14,55	R\$ 17,46	R\$ 19,03	R\$ 19,65
Coeficiente de Variação	86,33%	84,16%	76,66%	75,48%	72,85%

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

Na perspectiva de Masson (2017), os planos de carreira e remuneração no Brasil são efetivados de forma muito variada. Nesse viés, as desigualdades remuneratórias no sistema/rede de ensino podem ser mantidas, ampliadas ou reduzidas. Na perspectiva da regionalidade, é possível colher outras perspectivas desse panorama nacional e, neste caso, a complementação da União para o Fundeb pode auxiliar na compreensão do fenômeno.

Agrupando os municípios por região, o período analisado se caracteriza pela região Nordeste com um ponto de partida inferior em termos de média remuneratória em 2008. A região Sudeste, por exemplo, apresentava neste ano

uma média de remuneração de professores públicos municipais 51% maior que a região supracitada. Essa diferença percentual cai para 5,2%, fato relacionado a uma maior ampliação real da média remuneratória nordestina no período.

Nesse panorama, a complementação da União parece ser um elemento fortemente explicativo para esse cenário, pois, dos 9 estados que historicamente não atingem o valor mínimo anual por aluno previsto anualmente para redistribuição do Fundeb, 8 são do Nordeste. Pela comparação entre os anos de 2008 e 2016, é possível afirmar que o papel do governo federal nesse período, mantendo o complemento ao fundo na redistribuição de recursos dentro de cada estado, foi importante na redução da desigualdade remuneratória entre as regiões.

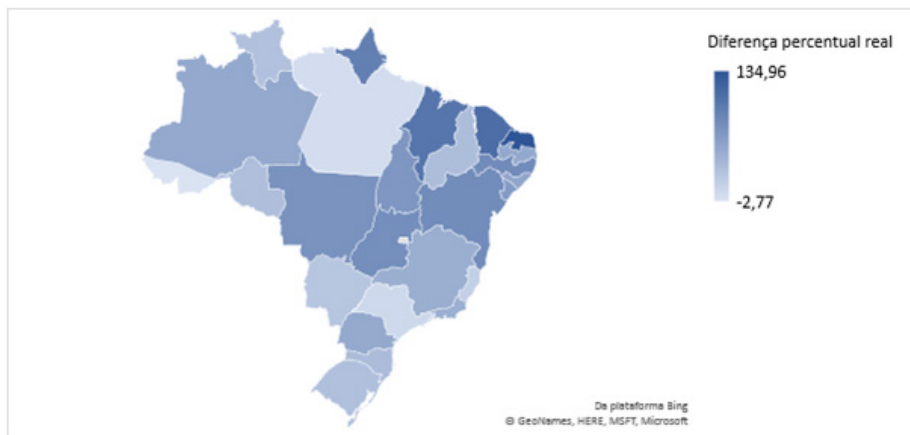
Tabela 2 - Remuneração média por hora em valores reais dos professores públicos municipais agregada por estado – 2008 – 2016

Região	2008	2016	% evolução
Norte	R\$ 12,85	R\$ 17,49	36,1
Nordeste	R\$ 10,67	R\$ 19,38	81,7
Centro-Oeste	R\$ 13,89	R\$ 22,70	63,5
Sudeste	R\$ 16,14	R\$ 20,39	26,3
Sul	R\$ 16,10	R\$ 22,37	38,9

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

Ao observar esse cenário por estado, é possível compreender o quanto os estados com complementação da União ampliaram suas remunerações médias. Dos 13 estados com maior ampliação real remuneratória, 7 tiveram recursos do Fundeb complementados pelo governo federal, com destaques para Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia. Apenas Piauí e Pará ficaram de fora dos estados com municípios que apresentaram maior evolução.

Gráfico 2 - Diferença percentual em valores reais da média de remuneração docente dos professores públicos municipais no Brasil – 2008 - 2016



FONTE: Silva (2019). Elaborado pelo autor (2020).

Há que se considerar que, nessa disputa por parcelas do fundo público por parte do governo federal, houve ações por parte desse ente federado na busca por induzir os estados e municípios com redes/sistemas de ensino a adequarem a remuneração de seus profissionais do magistério a padrões mínimos.

Em que pese a Resolução n. 2/2009 do Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica, que regulamentou a instituição de Planos de Carreira, Cargos e Remuneração, foi a lei n. 11.738/2008 que teve (e ainda tem) como objetivo a regulação do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, um vencimento inicial para a carreira dos profissionais do magistério no Brasil, para uma jornada máxima de 40 horas semanais, bem como a formação mínima, prevista inicialmente no art. 62 da LDB, de ensino médio na modalidade Normal, que também se destaca nesse contexto. Além da definição de quem são os profissionais do magistério público da educação básica, a referida lei também regula que, para a jornada de trabalho do profissional, a carga de trabalho em docência com os educandos deva ser no máximo 2/3 de seu contrato de trabalho, estabelecendo que o restante seja destinado para atividades de planejamento e estudos, dentre outras.

Segundo Fernandes (2013), numa política como essa, regulada pela União e executada pelos entes federados, o objetivo finda-se na redução das desigualdades sociais provocadas pelas políticas econômicas, envoltas em um contexto de desigualdades regionais que caracterizam o Brasil, em que o governo federal regula de forma centralizada, age de forma suplementar em assistência

técnica e financeira e deixa a cargo dos demais entes federados com redes/sistemas de ensino os custos e o modelo de execução da política.

O índice de atualização anual do PSPN é baseado na variação do VAA do Fundeb para uma matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental urbano nos dois últimos exercícios anteriores. Ou seja, o reajuste do piso salarial de 2015, por exemplo, é calculado pela variação percentual do valor anual por aluno entre 2013 e 2014, previsto para janeiro de cada ano subsequente.

Entre 2009 e 2018, o crescimento total do PSPN acompanhou a variação dos dois anos anteriores do VAA, com exceção à 2014, corrigido no ano posterior. Evidencia-se que, pela sua regulação, a evolução do PSPN está diretamente articulada com o Fundeb e a evolução do valor por aluno. Considerando que o Fundeb vincula no mínimo 60% de seus recursos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, o aumento do valor mínimo por aluno na redistribuição de recursos do fundo implica em maior potencial para os entes federados em alocarem recursos para a valorização da remuneração docente. Por estar ligado ao Fundeb, a política de reajuste do piso e do VAA estão diretamente ligadas. Nessa conexão, em que o Fundeb se coloca no centro da operação de possibilitar historicamente o endereço dos recursos em MDE para suas finalidades (FERNANDES, 2015), importa compreender que, apesar da política de fundos vincular um percentual mínimo de 60% para remuneração de profissionais da educação, ela não pode ser considerada como um teto, assim como o PSPN. A tabela seguinte auxilia nesse entendimento.

Tabela 3 - Evolução em valores nominais do PSPN e do Valor Anual Mínimo por Aluno no Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental – 2009 - 2018

Ano	Piso	Reajuste aplicado	Valor por aluno	Variação nos dois últimos anos do valor por aluno
2009	R\$ 950,00	-	R\$ 1.221,34	-
2010	R\$ 1.024,67	7,86%	R\$ 1.414,85	8,92%
2011	R\$ 1.187,14	15,86%	R\$ 1.729,28	15,84%
2012	R\$ 1.451,00	22,23%	R\$ 1.867,15	22,22%
2013	R\$ 1.567,00	7,99%	R\$ 2.221,73	7,97%
2014	R\$ 1.697,39	8,32%	R\$ 2.285,57	18,99%
2015	R\$ 1.917,18	12,95%	R\$ 2.545,31	2,87%
2016	R\$ 2.135,64	11,39%	R\$ 2.739,77	11,36%
2017	R\$ 2.298,83	7,64%	R\$ 2.926,56	7,64%
2018	R\$ 2.455,35	6,81%	R\$ 3.048,73	6,82%
-	Crescimento acumulado	101,05%	-	102,64%

Fonte: Adaptado de Siope (2019).

Entretanto, o panorama da efetividade da lei apresentado pelo Ministério da Educação (2016) é alarmante. Em pesquisa realizada com os municípios brasileiros, 50,7% destes tem plano de carreira, somente 45,5% de gestões municipais cumprem a Lei do Piso e apenas 38,9% ofertam o mínimo de um terço da jornada de trabalho para atividades de planejamento e estudos fora de sala de aula. Com isso, concorda-se que o grande desafio para a valorização docente, carreira, remuneração e jornada de trabalho ainda permanece.

Políticas como o estabelecimento do PSPN causam estremecimentos locais e algumas resistências. Portanto, o desafio local, mediante uma política de indução do governo federal, é superar a contraposição regional quando a valorização da remuneração de professores não está na ordenação de prioridades do poder público.

Abicalil (2013) entende que o problema atual da educação básica e das possibilidades de ampliação da qualidade da educação via investimento federal perpassa pela pouca presença da União na educação básica. A questão da complementação do ente ao Fundeb, por exemplo, também perpassa por uma disputa, onde os estados com maior potencial de investimento pressionam a União para obter um recurso que é destinado para fundos estaduais de redistribuição com menores montantes arrecadados. É um certame político complexo, seja para a União e seu papel de ação de assistência supletiva e redistributiva, seja para os estados que garantem via recursos próprios um investimento mínimo, que pressionam a União por recursos complementares. O problema da pauta é o enfrentamento da desigualdade.

Ao mesmo tempo em que o fundo público, particularmente no âmbito da União, caminhou na tentativa de ampliar as condições remuneratórias dos municípios em regiões com menor potencial de investimento, efetivamente pela via do Fundeb, os encargos com o serviço da dívida pública assolam as finanças, particularmente do governo federal. No caso da dívida pública municipal, Silva (2019) explorou as informações da Secretaria do Tesouro Nacional e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, tanto no cumprimento dos preceitos da lei de responsabilidade fiscal no que tange à dívida pública, como no percentual da execução orçamentária destinado aos encargos desta. O cenário é de que em torno de 90% dos 3.822 municípios analisados gastam menos de 3% do seu orçamento para este fim e devem menos de 50% de sua receita corrente líquida.

No caso do governo federal, apoia-se no estudo realizado anualmente pela Auditoria Cidadã da Dívida, que analisa as despesas da União, enfatizando os dispêndios com a dívida pública. Nesse cenário, é possível compreender o quanto as despesas do governo federal são impactadas pelos serviços de Juros

e Amortização da Dívida Pública – JEAD. Na tabela abaixo, observa-se uma variação de 2011 a 2019 entre 38% e 45% do orçamento executado da União com tais serviços. Em termos de valores nominais, houve um crescimento constante até 2016, com uma variação negativa em 2017 e retomada de crescimento nos anos posteriores até 2019. Essa variação acompanha o total da execução orçamentária do ente federado.

Tabela 4 - Orçamento executado do governo federal e discriminações percentuais de dispêndio para os serviços de juros e amortização da dívida pública comparados com percentual destinado à educação – 2011 - 2019

Ano	Percentual de Jead	Nominal (em bi R\$)	Percentual Educação	Executado da União
2011	45,05%	708	2,99%	1571
2012	43,98%	753	3,44%	1712
2013	40,30%	718	3,70%	1783
2014	45,11%	978	3,73%	2168
2015	42,43%	962	3,91%	2268
2016	43,94%	1130	3,70%	2572
2017	39,70%	986	4,10%	2483
2018	40,66%	1066	3,62%	2621
2019	38,27%	1038	3,48%	2711

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2020). Dados elaborados pelo autor (2020).

Algo que também chama a atenção é o percentual investido em educação durante a série história. Observa-se, até 2016, um crescimento percentual, variando 0,2% para baixo e retomando em 2017 0,4%. Entretanto, há preocupação e uma tendência a partir de 2018, com quedas percentuais significativas na relação entre as despesas educacionais e o orçamento executado do governo federal.

Nesse contexto de disputa, certamente já se observa um efeito inicial das políticas de austeridade fiscal capitaneadas pelo novo projeto governamental, após a destituição da Presidente eleita democraticamente em meados de 2016, simbolizado pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que estabeleceu um modelo de regime fiscal por 20 anos e que já trazia em outra análise a possibilidade de reflexos para as políticas educacionais no que tange à execução orçamentária (AMARAL, 2016).

Por ser uma política com amarras constitucionais, o Fundeb e a complementação da União para o fundo não parecem ser inicialmente afetados por esse novo modelo, seja no período de foco de análise da pesquisa (2008 –

2016) ou até 2019, como é o caso da tabela acima, pois, nos anos de 2017, 2018 e 2019, manteve-se a complementação da União em percentual idêntico ao de 2016, 8,26% da receita estimada do referido fundo.

Todavia, alerta-se para a necessidade da aprovação de um Fundeb permanente, tendo em vista que essa política ocupa um lugar temporário na Constituição Federal, com prazo de término em 2020. Entende-se que é necessário que a complementação da União se torne mais efetiva e volumosa no que tange aos recursos complementados pelo governo federal. Entretanto, desde a discussão da Proposta de Emenda Constitucional em 2015, a mudança de perfil de gestão fiscal da União, em decorrência da destituição da Presidente já supracitada e a eleição do atual ocupante do Poder Executivo nacional, tornaram o debate em torno do Fundeb uma pauta secundária, mediante a pressão do mercado e dos ocupantes de ministérios em torno de reformas, sejam no campo trabalhista, previdenciário, tributário e/ou administrativo, algo preocupante para a manutenção de políticas de financiamento com cunho redistributivo e equitativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma concepção política de valorização do professor pode ser traduzida em um viés de luta, enfrentamentos e disputas históricas, em que o desdobramento da política educacional simboliza o estado atual desse embate (GROCHOSKA, 2015). Nessa perspectiva, compreender a política pública educacional de remuneração docente implica na importância dos marcos legais e a necessidade de alocação do fundo público para sua efetividade. Nesse viés, concorda-se com Camargo e Jacomini (2011, p. 159) que “há garantias jurídicas suficientes para que o professor tenha condições de trabalho, possibilidade de formação e remuneração mínima”.

Nesse viés, é possível afirmar que o período analisado (2008 – 2016) foi composto de uma série de avanços em torno da valorização da remuneração docente, com destaque para o estabelecimento de um PSPN e, especificamente na análise deste trabalho, a complementação financeira da União, que auxiliou na redução da desigualdade remuneratória média. O viés abordado neste trabalho enfatiza que, apesar da valorização real supracitada, há em curso uma disputa política pelo fundo público federal em que o dispêndio com os serviços de rolagem da dívida pública se apresenta como a maior despesa e, consequentemente, vultuosa alocação do fundo público para tal.

Portanto, são disputas políticas em que a financeirização da riqueza, via pagamentos de juros e amortização aos detentores de títulos da dívida pública e o aporte financeiro do governo federal na complementação da União para o Fundeb,

visando a ampliação do direito à educação de qualidade e, consequentemente, melhoria da valorização dos professores pela ampliação de sua remuneração, parecem compor segmentos da dinâmica de disputa pelo fundo público, que, na ausência de uma política de fundos permanente com ampliação da participação da União no complemento do fundo, objeto de luta atual em vias de fim do Fundeb em 2020 como Emenda Constitucional no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podem representar ameaças para o contexto de valorização docente apresentado.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

ARAUJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 401 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AMARAL, N. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653 – 673, set./dez. 2016.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. IN SADER, E; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento federal executado**. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Relatório de cumprimento do piso salarial profissional nacional pelos entes federativos. **Ministério da Educação**. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n. 2 de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2009.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Educação em foco**, Belo Horizonte, ano 14, nº 17 p. 129-167, jul. 2011.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, p. 1095-1111, 2013.

FERNANDES, M. D. E. Em tempo de valorização dos profissionais da educação. IN: **Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração. Carreira e condições de trabalho**. GOUVEIA, A. B. (org.). 1ª Ed. Editora Appris, Curitiba, 2015, p. 13 – 36.

GOUVEIA, A. B. SOUZA, A. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. IN: **Em aberto: o Fundeb em perspectiva**. PERES, A. J. S. VIDAL, E. M. (orgs). Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GROCHOSKA, M. A. **Políticas educacionais e a valorização do professor: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR**. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MASSON, G. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 140, p.849-864, jul./set. 2017.

OLIVEIRA, F. Surgimento do antivalor. IN: OLIVEIRA, F. (Org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19 - 48.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. 1ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010b.

SELZ, M. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015, p. 202-217.

SILVA, M. Q. da. **Remuneração de professores públicos municipais no Brasil: execução orçamentária, partidos públicos e valorização docente (2008 – 2016)**. 247 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. **Arquivos analíticos**. Brasília: Ministério da Educação, 1968 - 2018. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

SOUZA, A. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, 2016.

Marcus Quintanilha da Silva

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Professor do magistério superior na Faculdade São Braz. E-mail: marcusquintanilha@hotmail.com

*Recebido em 16/03/2020
Aprovado em 29/04/2020*

Perspectivas para a formação de formadores de futuros professores no contexto das políticas públicas

Perspectives for development of educators of prospective teachers in the public policies context

Perspectivas para la formación de formadores de futuros docentes en el contexto de las políticas públicas

ADRIANA RICHIT

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-0778-8198>

Universidade Federal da Fronteira Sul

WILLIAM XAVIER DE ALMEIDA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0001-5477-3373>

Universidade do Estado de Santa Catarina

Resumo: O artigo discute as perspectivas para o desenvolvimento profissional de formadores de futuros professores a partir da análise do ordenamento legal relativo à formação de professores de nível superior e das ações e programas de agências vinculadas ao Ministério da Educação, vocacionadas ao ensino superior. O estudo se baseou nos conceitos de desenvolvimento profissional e profissionalidade docente, definidos por António Nóvoa, Maria do Céu Roldão e Selma Pimenta. A análise qualitativa e interpretativa incidiu sobre um conjunto de documentos oficiais compilados mediante uma busca criteriosa nos sites oficiais vinculados ao Ministério da Educação. Os documentos que constituíram o material empírico do estudo foram analisados e interpretados, a partir dos quais evidenciamos duas perspectivas de desenvolvimento profissional para o docente da educação superior: a universidade é *locus* para o desenvolvimento do formador, quer seja como instância para realização de programas de pós-graduação, pós-doutorado, realização de parcerias institucionais e interinstitucionais, assim como por oportunizar ao professor formador diferentes experiências profissionais em nível de ensino e pesquisa; o desenvolvimento do formador se concretiza mediante a realização de pesquisa e produção de conhecimento, na medida em que os incentivos se concentram na distribuição de bolsas de pesquisa e pós-graduação e premiação de trabalhos de destaque.

Palavras-chave: Desenvolvimento profissional docente. Formadores de futuros professores. Políticas públicas. Educação superior.

Abstract: The article discusses the prospects for the professional development of prospective teachers' educators based on the analysis of the official documents related to the training of higher education teachers and the actions and programs of agencies linked to the Ministry of Education aimed at higher education. The study was based on the concepts of professional development and teaching professionalism defined by António Nóvoa, Maria do Céu Roldão, and Selma Pimenta. The analysis, qualitative and interpretative, focused on a set of official documents recovered through a careful search on the official websites linked to the Ministry of Education. These documents, which constituted the empirical material of the study, were analyzed and interpreted, from which we highlight two perspectives of professional development

for higher education teachers: the university is the locus for the educators' development, whether as an instance for carrying out post-graduate, post-doctoral programs, institutional and inter-institutional partnerships, as well as providing opportunities for different types of professional experiences at the level of teaching and research; the development of the educator is achieved through research and knowledge production, as the incentives are concentrated on the distribution of research and graduate scholarships and awards for outstanding work.

Keywords: Teacher professional development. Prospective teachers' educators. Public policy. Higher education.

Resumen: El artículo analiza las perspectivas para el desarrollo profesional de formadores de futuros docentes con base en el análisis del sistema legal relacionado con la formación de docentes de educación superior y las acciones y programas de agencias vinculadas al Ministerio de Educación dirigidas a la educación superior. El estudio se basó en los conceptos de desarrollo profesional y profesionalidad docente definidos por António Nóvoa, Maria do Céu Roldão y Selma Pimenta. El análisis, cualitativo e interpretativo, se centró en un conjunto de documentos oficiales compilados a través de una búsqueda cuidadosa en los sitios web oficiales vinculados al Ministerio de Educación. Estos documentos, que constituyeron el material empírico del estudio, fueron analizados e interpretados, desde los cuales destacamos dos perspectivas de desarrollo profesional para los docentes de educación superior: la universidad es el lugar para el desarrollo del capacitador, ya sea como una instancia para llevar a cabo programas de posgrado, posdoctorado, asociaciones institucionales e interinstitucionales, además de brindar oportunidades para diferentes tipos de experiencias profesionales en docencia e investigación; El desarrollo del capacitador se logra a través de la investigación y la producción de conocimiento, ya que los incentivos se concentran en la distribución de becas y premios de investigación y posgrado por un trabajo sobresaliente.

Palabras clave: Desarrollo profesional docente. Formadores de futuros docentes. Políticas públicas. Educación universitaria.

INTRODUÇÃO

Ensinar é uma atividade caracterizada pela constante tomada de decisão sobre *o que, porque e como* ensinar, envolvendo a especificidade do conteúdo, os contextos nos quais o ensino é concretizado e as características dos sujeitos que aprendem e do conteúdo a ser ensinado (SOTO *et al.*, 2020). Essa perspectiva valoriza o profissional professor e o coloca no centro das atenções e intenções dos projetos oficiais e não oficiais de formação (GATTI; BARRETO, 2009). Na esteira desse movimento, a centralidade dos processos formativos como base de uma prática docente qualificada tornou-se uma tendência consolidada nas distintas áreas do conhecimento ao redor do mundo, constituindo-se em uma importante frente de investimentos e ações que colocam a universidade como contexto e via de promoção de processos formativos e crescimento profissional. É nesse contexto que o conceito de “desenvolvimento profissional docente” assume relevância, fazendo emergir discussões sobre as dimensões subjacentes

a este processo, tais como as políticas públicas e os conceitos de formação e de formação continuada de professores, assim como sobre os contextos em que esses processos se concretizam.

A formação docente, em seu sentido mais amplo, caracteriza o processo de concretização de aprendizagens profissionais relativas à docência, abarcando dimensões teóricas, ideológicas, políticas, sociais, culturais, epistemológicas e filosóficas da educação, bem como aquelas relativas a uma área específica do conhecimento. Nessa perspectiva, a formação docente abarca a formação inicial em nível de licenciatura e a formação continuada, que se refere ao processo de crescimento pessoal e profissional do professor ao longo da carreira. A formação continuada pode contribuir para a manutenção, criação e alteração das relações estruturantes e estruturadoras do desenvolvimento profissional dos professores (ALVARADO-PRADA, 2001) e, também, das práticas concretizadas por esses profissionais.

Gatti e Barretto (2009) e Zabalza (2004) compartilham a perspectiva de que a universidade é *locus* privilegiado e de excelência na formação profissional docente. Assumindo a universidade como espaço de aquisição de conhecimentos e desenvolvimento dos docentes, recai sobre o professor do ensino superior, especialmente aquele que atua nas licenciaturas, grande responsabilidade. É ele que, na academia, compromete-se em ensinar e orientar os estudantes, futuros docentes, nos seus percursos formativos. Nessa perspectiva, o processo formativo desse profissional, que é um processo de formação de formadores de professores, assume relevância e precisa ser refletido.

Assim como o docente da educação básica, o profissional da educação superior – incluindo aquele que trabalha como professor formador de futuros professores em cursos de licenciaturas – necessita apropriar-se de conhecimentos profissionais distintos e aprofundados de modo a desenvolver uma prática profissional coerente e qualificada. Nessa perspectiva, segundo Gatti e Barreto (2009), a formação continuada assume, então, um caráter processual de *desenvolvimento profissional* contínuo, apropriação de novos conhecimentos e aprofundamento de conhecimentos e práticas profissionais adquiridas.

Ponte (1994) e Nóvoa (1999) dialogam ao explicitarem a noção de desenvolvimento profissional docente como um processo formativo constante ao longo da carreira do professor, cujo objetivo consiste em dar continuidade às aprendizagens profissionais realizadas na formação inicial e aperfeiçoar os conhecimentos profissionais necessários à prática nos diferentes percursos e tempos da carreira docente. Ou seja, o desenvolvimento profissional é um processo contínuo ao longo da trajetória do(a) professor(a), que não se encerra

sobre determinada formação ou titulação, tornando-se essencial a constante busca por processos que permitam a ampliação e revisão de práticas a partir da apropriação de novos conhecimentos.

Assumindo, portanto, que os processos formativos ao longo da carreira docente buscam, para além de suprir carências formativas da formação inicial, promover o desenvolvimento profissional do professor, a discussão sobre os elementos que caracterizam a profissionalidade docente reveste-se de relevância, pois segundo Roldão (2007), ser professor não é dom ou vocação: é profissão apoiada e legitimada por um complexo corpo de conhecimentos específicos necessários à prática docente.

Nesse sentido, Zabalza (2004) acrescenta que no atual cenário educacional, a formação inicial desempenha papel importante, mas não exclusivo nem prioritário no processo de formação profissional docente. Para este autor, a formação começa antes mesmo de o docente ingressar na graduação e se desenvolve dentro e fora de suas disciplinas e programas. Complementa que, pelo menos na Europa, já é comum as universidades possuírem mais estudantes de pós-graduação do que de graduação.

Mobilizados por esses aspectos, este artigo se dedica a examinar o aparato legal relativo à formação de professores que atuam na educação superior no Brasil, buscando identificar as perspectivas de desenvolvimento profissional para professores que atuam em cursos de licenciatura, isto é, formadores de futuros professores. Aqui nos debruçamos sobre formação de formadores de futuros professores, primeiramente porque há carência de trabalhos sobre essa temática no campo de investigação da educação. Além disso, no Brasil as últimas duas décadas foram muito profícuas em termos de investimentos e esforços para qualificar a formação de professores em diferentes níveis de ensino e áreas do conhecimento, concretizados por meio de uma série de políticas e programas oficiais.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PROFISSIONALIDADE DOCENTE

De acordo com Nóvoa (2003), a profissão docente se exerce a partir de uma adesão coletiva, implícita ou explícita, a um conjunto de valores e normas. Porém, quanto mais explícitos forem tais valores, mais fácil torna-se mitigar as margens de ambiguidade que marcam a profissão docente. Nessa perspectiva, quanto mais tácita é a concepção de profissionalidade docente adotada pelo profissional, maior será o entendimento de seus processos constitutivos enquanto docente.

Para Roldão (2007), a docência, ou seja, o ato de ensinar é o que constitui a especificidade profissional do professor, sendo esta uma concepção relativamente estável ao longo do tempo, mesmo em face das profundas mudanças estruturais que a sociedade enfrenta. Acrescenta que o próprio conceito de ensinar também é socialmente construído e mutável. Entretanto, afirma que, transversalmente à épocas e a culturas, ensinar constitui-se como a mediação operada por alguém (docente) entre o conhecimento a ser adquirido (conteúdo, currículo) e o sujeito que aprende (aluno) (ROLDÃO, 2014). Emerge, no cerne dessa compreensão, a perspectiva do desenvolvimento profissional, concebido como elemento constituinte da profissionalidade docente.

Para Nóvoa (1999), não é possível imaginar uma mudança em qualquer cenário educacional que não perpassa a formação de professores. O autor chama a atenção para o fato de que é preciso entender formação não apenas como “programa de formação” ou meramente sequência de ações pontuais: é necessário reformular a concepção de formação, situando-a ao longo dos diferentes ciclos de vida e de carreira do professor, numa trajetória de desenvolvimento *pessoal e profissional*. Ou seja, integrar todas as dimensões e conhecimentos do trabalho pedagógico no cotidiano da profissão docente, tornando tais dimensões e conhecimentos *essenciais* à definição de cada docente como tal (NÓVOA, 1999).

Ponte (1994) ressalta o caráter de incompletude intrínseco à formação inicial docente. Para ele, o professor não se torna um profissional completo ao obter sua habilitação, pois as aprendizagens profissionais realizadas durante a formação inicial não são suficientes para o efetivo exercício de sua profissionalidade ao longo da carreira. Nessa direção, esclarece que o desenvolvimento profissional é, portanto, uma perspectiva de reconhecimento da necessidade de aquisições cognitivas diversas ao longo da carreira docente, processo este em que se atribui ao professor o papel de sujeito central. É neste movimento que o profissional se constitui professor *de facto* (PONTE, 1994).

Corroborando as ideias desses dois autores portugueses, as brasileiras Gatti e Barretto (2009) colocam-se a favor de uma ressignificação do que se entende por “formação continuada”: uma reconceitualização que a remova da função exclusiva de preencher lacunas da formação inicial e a desloque para o espectro de atividades de promoção do potencial de crescimento do docente e de fortalecimento de sua prática e de sua própria identidade docente.

O protagonismo do professor passa a ser valorizado e a ocupar o centro das atenções e intenções nos projetos de formação continuada. Novos modelos procuram superar a lógica de processos formativos que ignoram a trajetória percorrida pelo professor em seu exercício profissional. **Nesta concepção de formação como um contínuo ao largo da vida profissional, o conceito subjacente é o de desenvolvimento profissional.** O processo de formação é definido como um movimento orientado a responder aos diversos desafios que se sucedem no que se poderia identificar como diferentes fases da vida profissional: o início da carreira, o processo de desenvolvimento e os tempos mais avançados em que o professor consolida sua experiência profissional. (GATTI; BARRETO, 2009, p. 202-203, grifo nosso).

De maneira similar, Marin (1995) enfatiza essa perspectiva, ao afirmar que a atividade profissional do professor é algo que se refaz continuamente, cotidianamente, mediante processos formativos formais e informais, sem dissociação nem dicotomia entre vida e trabalho, trabalho e lazer. Além disso, Ponte (1994) aponta para o caráter humano do processo formativo, cujo foco seja o desenvolvimento profissional, sugerindo que o professor não deve ser visto como mero receptáculo de conteúdos ou de estratégias de ensino destes. Deve, pois, ser encarado como sujeito ativo do processo de construção e reconstrução do conhecimento, com potencialidades e necessidades diversas a serem compreendidas e desenvolvidas.

Nessa perspectiva, a concepção de formação continuada transcende a dicotomia formação inicial-continuada, pois o amplo espectro de atividades, tanto institucionalizadas e formais, como espontâneas, a qualquer tempo de carreira, é entendido como processo formativo, dentro do contexto do desenvolvimento profissional docente. Portanto, pensar processos formativos com base nesse contexto significa fomentar ações e atividades em que o professor possa tornar-se sujeito ativo e central na apropriação de conhecimentos necessários à sua prática individual e social, mediante a mobilização do reconhecimento acerca de suas potencialidades e fragilidades.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E A FORMAÇÃO DE FORMADORES DE PROFESSORES

A produção científica nacional revela certa dispersão conceitual acerca da temática “formação de formadores”. Ora o termo é adotado para designar o processo de formação de futuros professores (graduandos de licenciatura), ora refere-se a formadores como quaisquer profissionais da educação – professores ou não – que atuam na promoção de formação continuada. No âmbito de nossos estudos, entretanto, nos referimos à formação de formadores de professores para

designar o processo de formação continuada do docente universitário atuante em cursos de licenciatura, ou seja, formadores de futuros professores. Por outro lado, designar esse processo como formação continuada também é inadequado, uma vez que nos parece diminuir sua importância e centralidade dentro do conceito no qual nos apoiamos, de desenvolvimento profissional docente contínuo ao longo da carreira docente. Portanto, a designação que melhor caracteriza o processo de formação de formadores de professores, contínuo e permanente segundo, a perspectiva de Ponte (1994) e Nóvoa (1999), é o de desenvolvimento profissional de formadores de futuros professores.

Gatti e Barreto (2009) afirmam que a qualidade de qualquer atividade formativa tem relação com a formação adequada dos profissionais que atuam como formadores nessas atividades, por meio de seu domínio conceitual e prático e de seu envolvimento e compromisso com a formação de professores. Tal comprometimento com a formação de educadores requer, certamente, fortes e positivas concepções de formação e de profissionalidade docente, ou seja, daquilo que diferencia o professor de outros profissionais, bem como um domínio da ampla gama de conhecimentos que legitimam sua ação docente.

As autoras, entretanto, apontam que a formação continuada, em especial, carece de uma identidade sólida acerca de si própria e sobre o que é o ato de ensinar, de quais subsídios teóricos e práticos necessita. Para além disso, afirmam também que, na prática, muitas vezes os formadores não possuem os conhecimentos teóricos ou práticos necessários para ensinar os professores que estão formando. Desse modo, a formação de formadores converte-se em tópico de interesse, pois uma sólida formação dos formadores é essencial para o desenvolvimento de novas gerações docentes.

Os estudos e as investigações sobre processos formativos para o desenvolvimento profissional do professor indicam que o tema da formação dos formadores merece atenção. A qualidade da formação inicial e do desenvolvimento profissional dos professores tem relação com a preparação dos profissionais que atuam como formadores neste trabalho, seu domínio conceitual e prático e seu envolvimento e compromisso com a formação de educadores. (GATTI; BARRETTO, 2009, p. 229).

Ainda de acordo com as autoras, mesmo quando os profissionais dedicados a preparar (formar) os futuros professores dominam saberes inerentes à formação docente, necessitam eles próprios de espaço e subsídios para sua formação e seu desenvolvimento, sendo essa uma limitação comumente observada nas pesquisas e que, segundo Gatti e Barreto (2009), pode ser superada com um trabalho integrado e institucional.

Nessa perspectiva, é necessário que os professores tenham clareza de quais são as variáveis que interagem em sua prática docente. Mais do que isso: é preciso que os formadores de professores tenham clareza desses conhecimentos e possam embasar suas práticas neles, estimulando os futuros professores a também refletirem criticamente sobre as bases que compõem sua prática e que definem a profissionalidade da classe. Tal entendimento pode trazer reflexos positivos para as práticas dos formadores de professores, tais como maior articulação entre teoria e prática, revisão dos métodos e posturas avaliativas, maior consciência crítica a respeito do que se ensina e do porquê se ensina e, ainda, aprofundamento da compreensão sobre os elementos constituintes da profissionalidade docente.

Portanto, formação dos formadores de professores assume relevância, pois se constitui em espaço de aquisição de novos conhecimentos, socialização de novas práticas, reflexão sobre a docência e discussão do próprio processo de formação docente. Sobre isso, Zabalza (2004) concebe o espaço universitário como *locus* privilegiado de formação, e, portanto, os profissionais que mediam tal formação devem estar em pleno e contínuo desenvolvimento de suas capacidades, em constante revisão e atualização críticas de suas práticas pedagógicas. Entretanto, Gatti e Barretto (2009) advertem que a discussão sobre o *locus* não deve nunca obscurecer a questão primordial do debate na temática, que é a necessidade de se reformular a concepção de formação do professor.

No âmbito da formação de professores de nível universitário, mais especificamente os atuantes em licenciaturas, destacamos a importância que as concepções de profissionalidade docente possuem por impactarem diretamente o trabalho docente. Tais concepções influenciam, também, o modo pelo qual os conhecimentos subjacentes aos percursos formativos são promovidos dentro das práticas pedagógicas nos cursos de licenciatura, à medida que oferecem subsídios a uma prática profissional qualificada, reflexiva e significativa.

METODOLOGIA

A investigação seguiu a perspectiva qualitativa, uma vez que consistiu em um processo interpretativo sobre as perspectivas de desenvolvimento profissional de formadores de futuros professores, subjacentes às diretrizes das políticas e dos programas de formação docente viabilizadas pelo Ministério da Educação (MEC). Ou seja, a abordagem que nos orientou não sugere a medição ou aferição dos dados, mas sim, a análise qualitativa do material empírico e as possibilidades de significados que podem ser atribuídos a eles, pois foca o modo como a experiência social é criada e adquire significado (DENZIN; LINCOLN, 2006).

O processo de constituição do material empírico consistiu em uma compilação das políticas e programas de formação continuada no ensino superior, encontrados nos *sites* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do MEC. Essa etapa nos forneceu uma lista de documentos normativos que incentivam e regulamentam a formação docente tanto no nível de educação básica quanto superior.

Todos os *sites* visitados apresentam a funcionalidade de busca por descritor. O único descritor utilizado nas páginas destas instituições na internet foi “formação”, sendo que procedemos à leitura e análise dos artefatos retornados mediante a busca realizada, buscando evidenciar as perspectivas à formação de formadores de futuros professores.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DO PROFESSOR DO ENSINO SUPERIOR

Nossa análise apontou duas perspectivas de desenvolvimento profissional para o formador de futuros professores: (i) a universidade é *locus* para o desenvolvimento do formador; (ii) o desenvolvimento do formador se concretiza mediante a realização de pesquisa e produção de conhecimento. Essas categorias são evidenciadas e discutidas neste texto de forma articulada, por se mostrarem entrelaçadas em sua natureza.

Ao recorrermos ao repositório do MEC, dois importantes documentos trouxeram subsídios para a discussão proposta neste texto: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE).

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LDB) DE 1996

O Título IV da LDB – “Educação Superior” – é dedicado inteiramente a esse nível de ensino. No artigo 43, que abre o capítulo, estão definidas as atribuições da educação superior, fortemente ligadas aos ideais de difusão cultural, investigação científica e desenvolvimento intelectual dentro de uma perspectiva de formação profissional. Destaca-se, neste capítulo, o inciso VIII (incluído pela lei nº 13.174, de 21 de outubro de 2015), que aborda especificamente o papel das Instituições de Ensino Superior (IES) na formação do profissional professor:

VIII – atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

Assim, indo ao encontro dos pressupostos encontrados em Zabalza (2004), a LDB confere ao ensino superior a responsabilidade pela formação do professor para atuação na educação básica. Outro destaque do capítulo IV da LDB é o início do artigo 54:

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I – propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II – elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; [...].

De acordo com estas diretrizes, é assegurado às IES autonomia para compor seu quadro de pessoal docente, bem como propor planos de carreira e elaborar seus regulamentos de pessoal. Assim, na LDB, a questão da exigência ou fomento à formação continuada para o pessoal de nível superior fica a cargo de cada instituição e suas diretrizes regulamentadoras internas. Essa perspectiva aponta para a possibilidade de desenvolvimento profissional de formadores de professores a ser concretizada por meio de um trabalho integrado e institucional (GATTI; BARRETTO, 2009).

O Título VI da LDB – “Dos Profissionais da Educação” –, especificamente no parágrafo único do artigo 62 (incluído pela lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009) aborda a formação dos trabalhadores da educação:

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.

Destaca-se no inciso I uma perspectiva de formação de futuros professores centrada no desenvolvimento dos fundamentos da docência, abrangendo aspectos de natureza científica, social e profissional. O inciso II coaduna com os pressupostos de Roldão (2014), sobre a necessária articulação entre teoria e prática, e sugere que essa articulação seja promovida mediante vivências de ensino concretas e que se alargue para a formação continuada. De maneira análoga, o inciso III sugere também a valorização de experiências formativas e profissionais anteriores.

Em conjunto, esses três incisos apontam para uma perspectiva de formação inicial de professores que se apresenta como uma primeira etapa do desenvolvimento profissional (NÓVOA, 1999; PONTE, 1994), cujas aprendizagens realizadas precisam ser ampliadas e aprofundadas posteriormente ao longo da carreira. Os incisos I e II, em específico, evidenciam que a promoção da formação inicial requer profissionais formadores munidos de conhecimentos e vivências profissionais que lhes permitam formar as futuras gerações de professores.

Relativamente ao inciso II, seria muito importante que a LDB fosse acatada neste sentido, entretanto, nem sempre tal articulação acontece, conforme assinalam Tanuri (2000) e Saviani (2009), ao desvelarem a tensão histórica existente nos cursos de formação docente. Essa tensão se expressa na alternância entre uma formação conteudista e eminentemente técnica em contraposição a uma formação instrumental, esvaziada de conhecimentos científicos e centrada unicamente em técnicas de ensino.

No artigo 62-A (incluído pela lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013), temos a primeira menção à expressão “formação continuada” da LDB:

Art. 62-A. A formação dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas.

Parágrafo único. Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o caput, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

Assim, fica sob a responsabilidade da União oferecer formação continuada para os profissionais da educação em seus locais de trabalho, sobretudo em universidades. Para a discussão proposta neste texto são de especial interesse os artigos 65 e 66 da LDB, cuja redação, inalterada desde a original, reproduzimos a seguir:

Art. 65. A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas.

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

A LDB primeiramente exige que a formação docente para o ensino superior contemple a prática de ensino, comumente conhecida como “estágio” e, na sequência, preconiza a preparação para a docência superior, prioritariamente, em cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Entretanto, quanto a disciplinas, como “Didática do Ensino Superior” ou “Metodologia do Ensino Superior” e análogas,

que tratam especificamente do método de ensino para a educação superior, inexistem garantias ou obrigações legais de que integrem os currículos de todos os programas de pós-graduação.

Em outras palavras, a LDB não obriga o professor de nível superior a efetuar estágio de docência para tal. E mesmo quando este estágio ocorre, não é suficiente. Assim, se ao futuro professor universitário é facultado o estágio de docência e muitos dos professores atuantes no ensino superior são, por formação inicial, bacharéis e não licenciados, supõe-se que esses profissionais poderão alcançar a formação pedagógica necessária mediante percursos formativos por eles definidos. Portanto, a perspectiva subjacente à LDB corrobora a concepção de desenvolvimento profissional que transcende o paradigma da superação das fragilidades dos processos formativos prévios (NÓVOA, 1999; PONTE, 1994), uma vez que concede maior autonomia ao docente universitário para delinear seu processo formativo ao longo da carreira, recorrendo ou não a processos formativos inerentes à docência.

Por outro lado, os estágios de docência, obrigatórios apenas para pós-graduandos bolsistas, não são garantia de aprendizagens profissionais relacionadas à dimensão pedagógica e didática da docência. De acordo com Pereira e Medeiros (2011), esses momentos formativos são muito mais de caráter observacional do que participativo, nos quais há pouco tempo e espaço para discussões aprofundadas sobre teorias ou metodologias pedagógicas.

Além disso, o artigo 67 da LDB preconiza que os sistemas de ensino deverão promover e valorizar os profissionais da educação, assegurando-lhes através de dispositivos, como estatutos e planos de carreira, alguns direitos, dos quais destacamos os incisos II, IV e V:

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim; [...]

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; [...].

É assegurado ao docente, independentemente do nível de educação no qual trabalha, direito ao aperfeiçoamento profissional contínuo, garantindo licenças periódicas remuneradas para tanto. A decisão do legislador pelas licenças converte-se, então, em subsídio legal que legitima a titulação do docente como base para a progressão funcional na sua carreira; preconiza, ainda, a reserva de períodos da própria carga de trabalho do docente para estudos, o que indica um movimento no sentido de incentivar que a formação não se desvincule da prática pedagógica cotidiana.

Portanto, a concepção de formação subjacente à LDB transcende a dicotomia formação inicial-continuada (NÓVOA, 1999; PONTE, 1994), pois um amplo repertório de atividades, formais e informais, a qualquer tempo da carreira, caracteriza-se como processo formativo na perspectiva do desenvolvimento profissional docente (NÓVOA, 1999; PONTE, 1994; ROLDÃO, 2007).

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) DE 2014

A versão mais recente do PNE é de 2014 (lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). O artigo XXX institui as metas para o decênio 2014-2024, tanto na educação básica como na superior. A meta 12 é de elevar, até o fim do interstício, em 50% a taxa bruta de matrícula nas IES por jovens na faixa dos 18 aos 24 anos. No rol das estratégias que o PNE preconiza para alcançar a meta, destacamos:

12.14) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica.

A meta 13 refere-se especificamente ao ensino superior, e dela consideramos importante frisar, pela menção direta aos cursos de formação de professores (pedagogia e licenciaturas), os seguintes aspectos:

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Estratégias: [...]

13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas [...] combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Também a meta 14 do PNE objetiva estimular a ampliação do número de mestres e doutores no país. No item 14.12, uma das estratégias desta meta é “ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.” Essa estratégia remete à orientação da LDB sobre a formação continuada e periódica ser assegurada ao docente de nível superior, inclusive com direito a licenças remuneradas, encontrando o PNE respaldo e possibilidade de concretização em consonância com a LDB. Outra

questão que chama a atenção quanto às metas 13 e 14 do PNE é que os fomentos ao aumento na quantidade de mestres e doutores no país apontam para uma interface com a promoção da pesquisa em nível de pós-graduação *stricto sensu* como estratégia de formação profissional do docente universitário.

A meta 18 do PNE assegura a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas. Duas das estratégias que visam o alcance dessa meta são:

18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante este período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do(a) professor(a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina; [...]

18.4) prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Novamente, os dispositivos legais nos remetem à questão da formação continuada permanente, prevendo licenças remuneradas e outros subsídios para que o docente, independentemente do nível em que atue, possa dedicar-se integralmente a sua formação. É notável que para o PNE, a questão da formação é prioridade e está sempre vinculada ao ensino superior, em consonância com a LDB. O item 18.2 destaca, sobretudo, a necessidade de desenvolvimento profissional do docente da educação superior, especificamente o formador de futuros professores, que contempla o aprofundamento da formação prévia, bem como aprendizagens relacionadas a aspectos da docência, não desenvolvidos nos percursos formativos anteriores à docência na universidade.

As diretrizes e ações previstas no PNE apontam para uma resignificação do paradigma de formação docente em âmbito nacional, na medida em que deslocam o foco desse processo da função exclusiva de preencher lacunas da formação inicial para a promoção do crescimento do docente e de fortalecimento de sua prática profissional (GATTI; BARRETO, 2009), mediante a realização de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, realização de pesquisa científica e produção de novos conhecimentos.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ)

O CNPq, por sua vez, incentiva e promove a qualificação profissional e o desenvolvimento científico do país, mediante a implementação de bolsas e auxílios a estudantes e pesquisadores, a partir de programas de fomento à pesquisa científica. Essas ações, entretanto, têm foco voltado à produção de ciência e tecnologia do que efetivamente ao ensino e à docência. Entre os programas do CNPq, destacamos a página de bolsas e auxílio a pesquisadores de pós-graduação *stricto sensu* e o Programa de Iniciação Científica e Mestrado (PICME).

A seção de bolsas e auxílio do *site* descreve as modalidades e valores de incentivo que o CNPq oferece, enfatizando sempre o direcionamento dessas políticas de fomento à iniciação científica e ao desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 2018a). Entretanto, como várias dessas bolsas destinam-se a subsidiar a realização de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil ou no exterior (incluindo pós-doutoramentos), e dado o fato da preparação para a docência no ensino superior ocorrer, prioritariamente nesses cursos, conforme preconizado pelo artigo 66 da LDB de 1996, a distribuição de bolsas e auxílios constitui-se na principal via de promoção do desenvolvimento profissional dos formadores de futuros professores.

O PICME, além disso, oferece a estudantes universitários que se destacam nas Olimpíadas de Matemática, a oportunidade de realizarem estudos avançados em matemática simultaneamente à realização do curso superior, visando fortalecer a disciplina no Brasil por meio da concessão de bolsas de iniciação científica e bolsas de mestrado a esses estudantes. O programa é uma parceria entre o CNPq e vários órgãos, incluindo a Capes (BRASIL, 2018b).

Alguns itens encontrados na página do programa indicam sua forte relação com a formação do docente universitário. O primeiro deles é um dos três objetivos do programa, de: “fortalecer a formação de matemáticos e professores de Matemática” (BRASIL, 2018b). Na sequência, um dos critérios para que uma instituição se vincule ao PICME é que ela possua programa de pós-graduação na área de Matemática e/ou Matemática Aplicada, recomendados pelas Capes. Assim, devido ao vínculo direto do PICME com a Capes e a pós-graduação, e novamente nos reportando ao disposto do artigo 66 da LDB, a oferta de bolsas de mestrado neste programa destaca-se como a principal (talvez a única) modalidade específica do CNPq voltada à formação de profissionais para a docência universitária em licenciaturas, especificamente na disciplina de Matemática.

As ações do CNPq, portanto, sugerem uma perspectiva de desenvolvimento profissional, viabilizado pelo fomento à pesquisa e à produção de conhecimentos, como um processo contínuo ao longo da carreira, que se concretiza no contexto da universidade (ZABALZA, 2004). Essa perspectiva, além de evidenciar a natureza inconclusiva do desenvolvimento profissional docente, promovido mediante processos formais e informais de formação que associam aspectos da vida e do trabalho do professor (MARIN, 1995), aponta para uma ressignificação da noção de formação de formadores na medida em que os papéis assumidos por esses profissionais na universidade tornam-se mais amplos e complexos. Em outras palavras, a docência na universidade, ao sofrer influências da sociedade em transformação e colocar-se a favor da produção de conhecimento e crescimento do país, amplia a atuação do professor, que recupera o papel de produtor de conhecimento.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES)

A Capes, enquanto órgão vinculado especificamente à formação e ao aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, oferece maior número de programas e estratégias de fomento à formação do docente universitário. De modo similar ao CNPq, a Capes traz em seu *site* dados sobre seus programas de bolsas e auxílios para estudantes e de custeio para instituições e eventos. Na lista de “Programas Institucionais no País”, encontram-se os programas ativos de concessão de bolsas e estímulos à formação e suas descrições mais detalhadas, dos quais destacamos aqueles de caráter ligado diretamente à pós-graduação *stricto sensu* e estágio pós-doutoral, novamente ressaltando a responsabilidade dada em lei dessa modalidade de ensino ser a responsável pela preparação de professores universitários, e sua interface com o elemento de incentivo à pesquisa como atividade formativa.

Além disso, na subpágina intitulada “Programas Estratégicos” são listados 37 ações e programas voltados ao aperfeiçoamento do pessoal de nível superior no país. Entretanto, apesar das diversas modalidades de fomento aos programas de mestrado e doutorado, bem como de incentivo aos docentes e discentes de pós-graduação, nenhuma dessas ações é especificamente voltada à docência ou à formação docente. Os programas priorizam distintas dimensões de desenvolvimento científico ou de inovação com vistas ao desenvolvimento do país, além de programas de incentivos à produção científica (periódicos e artigos). Destaca-se, também, nesta seção da página da Capes, ações com foco

na premiação para estudantes de pós-graduação, que podem ser entendidas como estímulo à formação e qualificação do futuro docente enquanto discente de curso *stricto sensu*. Isto é, como incentivo à formação para o ensino superior.

Com relação aos programas ativos publicizados no *site* da Capes, que guardam correlação com a formação docente, especialmente em nível de pós-graduação *stricto sensu*, encontramos ações de bolsas e incentivos financeiros, como o programa de Demanda Social (DS), o Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), o Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias (Prosuc) e o Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (Prosup), que concedem bolsas de auxílio financeiro para que mestrandos e doutorandos possam se dedicar exclusivamente à sua formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*. De modo análogo, o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) oferece bolsas para doutores em estágio pós-doutoral (BRASIL, 2018c). Assim como no CNPq, percebe-se que os incentivos à formação da Capes se vinculam, maioritariamente, à concessão de bolsas de estudos e auxílios financeiros.

Entretanto, a Capes tem fomentado ações que promovem a formação a partir da criação de cursos de pós-graduação temporários e/ou através de facilidades no afastamento do docente universitário para que possa obter um grau maior de titulação. Nesse sentido, destacamos o Doutorado Interinstitucional (Dinter) e o Programa de Formação Doutoral Docente (Prodoutoral), que são duas ações que visam incentivar a facilitar o acesso de docentes de nível superior com diploma de mestrado ao nível de doutorado. O Dinter custeia programas de doutorado de caráter temporário, conforme demanda específica e sob condições especiais, caracterizados pelo fato de parte das atividades de formação dos doutorandos vinculados ao programa serem desenvolvidas em instituição externa àquela em que atuam. Já o Prodoutoral, além da concessão de bolsas de estudos, favorece a mobilidade de pessoal de nível superior entre as IES para que obtenham grau de doutor, como forma de incentivar a formação docente universitária e atingir as metas previstas no PNE, referente ao quadro mínimo de doutores dos cursos de graduação de IES públicas (BRASIL, 2018c).

O Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), por sua vez, é uma iniciativa de custeio de eventos que objetiva impulsionar a realização de eventos científicos, tecnológicos e culturais de curta duração no país, destinados a pesquisadores, docentes e discentes dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Converte-se, desse modo, em incentivo financeiro à promoção de atividades formais de formação docente para nível superior, como simpósios, seminários, congressos, entre outras. Essas ações corroboram a perspectiva da formação

de formadores, pautada na produção, socialização e reconhecimento dos conhecimentos produzidos no âmbito da pós-graduação, concebida com uma dimensão basilar do desenvolvimento profissional do docente universitário.

Além dos programas descritos, o *site* da Capes mantém histórico de programas descontinuados relativos à formação docente de pessoal universitário, dos quais também três se destacam: Mestrado Interinstitucional (Minter), Dinter Novas Fronteiras e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência). O primeiro é a versão do Dinter para facilitação à obtenção do título de mestre para docentes já atuantes em IES públicas; o segundo tratava-se de versão específica do Dinter, focada em estimular a abertura de programas de doutorados interinstitucionais em IES públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, carreando recursos específicos para tais localidades. Já o Prodocência, específico para as licenciaturas, visava o fomento financeiro à inovação e à elevação da qualidade dos cursos de formação de professores para a educação básica, em uma perspectiva de valorização da carreira docente superior e básica (BRASIL, 2018c).

A busca pelos programas da Capes revelou que há vários programas extintos e outros em processo de extinção. Algumas iniciativas de cursos de pós-graduação interinstitucionais vêm sendo sistematicamente descontinuadas, de modo que as bolsas e auxílios acabam por ser o principal foco, quando se trata de formação de pessoal para o nível superior. A descontinuidade do programa Prodocência é também questionável, visto que era o único programa do órgão com foco nas licenciaturas e cujos objetivos incluíam a “valorização da carreira docente”. Entretanto, a avançarmos em 2020, essas ações têm sido fortemente atacadas, mediante cortes e suspensões de recursos em todos os programas.

Ainda de acordo com as informações disponíveis no *site* da Capes (BRASIL, 2018c), a instituição oferece incentivos financeiros na forma de premiações, como o “Prêmio Capes de Tese” e o “Grande Prêmio Capes de Tese”, outorgados anualmente em reconhecimento às melhores teses de doutorado aprovadas nos cursos de pós-graduação em cada uma das 49 áreas do conhecimento. Em parceria com instituições públicas e privadas, esses prêmios constituem-se de valores financeiros, bolsas e incentivos para estágios pós-doutorais no Brasil e no exterior, premiando os alunos doutorandos e seus orientadores. Como destaque dentro da formação de formadores e do pessoal de nível superior para as licenciaturas, encontramos as premiações em menções honrosas especiais concedidas pela Fundação Carlos Chagas (FCC), dentro do “Prêmio Capes de Tese”, para trabalhos específicos em duas frentes: educação e ensino. Tais prêmios constituem um importante incentivo financeiro não só à pesquisa no Brasil, mas também à docência em nível superior, ao contemplarem

também os professores orientadores dos trabalhos selecionados. Além disso, é notável a parceria dos órgãos governamentais com outras instituições, inclusive de fundo privado, para angariar recursos para essas premiações.

Portanto, a análise sobre os programas e ações da Capes e CNPq apontam fortemente para uma perspectiva de profissionalidade docente inerente ao professor universitário, a qual valoriza a prática científica e a produção de novos conhecimentos, na medida em que privilegia o financiamento da pesquisa institucional e em nível de pós-graduação, assim como o reconhecimento dos trabalhos de maior destaque nas distintas áreas do conhecimento contempladas nesses programas. Esses aspectos apontam para a ressignificação do conceito de “formação continuada” nos programas em curso no Brasil, atribuindo-lhe o caráter de desenvolvimento profissional docente (GATTI; BARRETO, 2009). Essa perspectiva valoriza o profissional professor e o coloca no centro das atenções e intenções dos projetos oficiais e não oficiais de formação (GATTI; BARRETO, 2009), ao mesmo tempo em que valoriza a especificidade da atividade docente (SOTO *et al.*, 2020) na educação superior, em especial na formação de futuros professores, vinculando esse processo à pesquisa.

Em síntese, a análise evidenciou duas perspectivas de desenvolvimento profissional para o docente da educação superior: a universidade constitui-se no *locus* principal para o desenvolvimento do formador de futuros professores na medida em que se constitui em contexto para realização de cursos de pós-graduação, programas de pós-doutorado, realização de parcerias institucionais ou interinstitucionais, assim como por oportunizar ao professor formador diferentes experiências profissionais em nível de ensino e pesquisa; o desenvolvimento do formador se concretiza mediante a realização de pesquisa e produção de conhecimento, na medida em que os incentivos se concentram na distribuição de bolsas de pesquisa e pós-graduação, premiação de trabalhos com reconhecida contribuição para as áreas contempladas com esses programas, realização de eventos e criação de periódicos para a divulgação do conhecimento produzido mediante esses incentivos.

Embora o ordenamento legal analisado priorize, de alguma maneira, a formação de professores universitários, as ações previstas assumem o caráter de formação para pesquisa, constituindo-se em um aspecto muito particular da profissionalidade docente do formador de outros professores. Nessa perspectiva, a formação do formador de futuros professores abarca: o domínio conceitual e prático da docência (GATTI; BARRETO, 2009; ROLDÃO, 2014) na educação superior e na educação básica; o envolvimento e compromisso dos formadores

com a formação dos futuros professores; assim como o domínio e as condições para o desenvolvimento científico (produção de pesquisa e de conhecimento) nas áreas em que esses profissionais atuam.

Essa perspectiva de formação de formadores de professores, que efetivamente caracteriza o processo de desenvolvimento profissional de professores (NOVÓIA, 1999; PONTE, 1994), solicita uma concepção de profissionalidade docente ampliada e coerente, a qual evidencie a especificidade da docência em cursos de formação de professores em tempos de mudança. Ou seja, uma profissionalidade que considere os distintos elementos necessários à prática docente (ROLDÃO, 2014) em cursos de licenciatura, que tem ao mesmo tempo um duplo compromisso: formar para a docência na educação básica e formar para a pesquisa. Portanto, pensar processos formativos com foco em desenvolvimento profissional docente para o formador de futuros professores significa fomentar ações e atividades em que o professor possa tornar-se sujeito ativo e central na apropriação de conhecimentos necessários à sua prática profissional. Além disso, essas ações precisam estar apoiadas e voltarem-se para as especificidades da profissionalidade docente em cursos de formação de futuros professores, bem como promover reflexões sobre as potencialidades e fragilidades desse processo em um contexto social, político e econômico em transformação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as perspectivas de desenvolvimento profissional de formadores de futuros professores, evidenciadas mediante a análise sobre as diretrizes educacionais para o ensino superior (LDB e PNE) e dos programas e ações da Capes e do CNPq são: a universidade constitui-se em *locus* principal e privilegiado de desenvolvimento profissional do formador de futuros professores; e o desenvolvimento do formador se concretiza mediante a realização de pesquisa, produção de conhecimento, divulgação e reconhecimento do conhecimento produzido. Essas duas perspectivas, indissociáveis entre si, uma vez que a produção de conhecimento é inerente à universidade, desvelam uma concepção mais alargada da profissionalidade docente em cursos de licenciatura (voltados à formação de futuros professores. Essa concepção valoriza a atividade docente universitária vinculada à pesquisa e produção de conhecimento, ao mesmo tempo em que resgata e valoriza a universidade como lugar para o crescimento pessoal e profissional dos professores, que assume uma dupla função nesse nível de ensino: formar para a profissão e para a pesquisa.

Além de evidenciar a natureza inconclusiva e dinâmica do processo de desenvolvimento profissional docente, essa perspectiva aponta para uma ressignificação do conceito de formação de formadores de futuros professores na medida em que os papéis assumidos por esses profissionais na universidade tornam-se mais amplos, plásticos e complexos. Em outras palavras, a docência na universidade, ao sofrer influências da sociedade em transformação e colocar-se a favor da produção de conhecimento e crescimento do país, amplia o papel do professor, que se torna produtor, disseminador e crítico do conhecimento.

REFERÊNCIAS

ALVARADO-PRADA, L. E. The school as a whole in the countinuing education of theachers. In: RAYMOND, D. **Nouveaux espaces de développement professionnel et organisationnel**. Canada: Éditions du CRP, 2001. p. 85-99.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. (coord.) **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.

NÓVOA, A. Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 25, n. 1, p.11-20, jan./jun. 1999.

NÓVOA, A. Esboço de um modelo de análise da profissão docente. In: NÓVOA, A. **Profissão professor**. 2 ed. Porto: Porto Editora, 2003. p. 22-31.

PEREIRA, E. F.; MEDEIROS, C. C. C. Metodologia do ensino superior nos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Educação Física no Brasil: a formação docente em questão. **Movimento**. Porto Alegre, v. 17, n. 4, p. 165-183, out./dez. 2011.

PONTE, J.P. O Desenvolvimento profissional do professor de matemática. **Educação & Matemática**. Lisboa, n. 31, p. 9-20, jul./set. 1994.

ROLDÃO, M.C. Currículo, didáticas e formação de professores: a triangulação esquecida. In: OLIVEIRA, M.R. (Org.). **Professor: formação, saberes e problemas**. Porto: Porto Editora, 2014. p. 91-104.

ROLDÃO, M.C. Formação docente: natureza e construção o conhecimento profissional. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 94-103, jan./abr. 2007.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009.

SOTO, G. *et al.* I don't know! What do you think? Why? Collaborative work between primary and secondary school teachers. In: BORKO, H.; POTARIICMI, D. (ed.). **ICMI Study 25: conference proceedings – Teachers of Mathematics Working and Learning in Collaborative Groups**. Lisboa, 2020.

ZABALZA, M. A. **O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Adriana Richit

Doutora em Educação Matemática - UNESP

Pós doutorado - Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Professora, Classe D, nível Associado II, da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Campus de Erechim - Erechim, RS

Docente do Programa de Pós-graduação em Educação da UFFS

Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Matemática e Tecnologias - GEPEM@T

E-mail: adrianarichit@gmail.com

William Xavier de Almeida

Mestre em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul. Servidor da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Campus Chapecó. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Matemática e Tecnologias (GEPEM@T). E-mail: wxalmeida89@gmail.com

Recebido em 13/02/2020

Aprovado em 15/05/2020

Implicações do Ambiente Físico de Aprendizagem na Formação de Mestres Profissionais em Administração

Implications of the Physical Learning Environment in the Formation of Professional Masters in Administration *Implicaciones del entorno físico de aprendizaje en la formación de maestrías profesionales en administración*

MARY DAYANE SOUZA SILVA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-3144-7588>

Universidade Federal do Pernambuco

Resumo: O pensamento acadêmico contemporâneo sugere que o professor não pode limitar-se apenas a dar aulas. É necessário também que crie um ambiente de aprendizagem no qual o aluno seja levado a compartilhar conhecimento em sala de forma aberta, fluida e espontânea, acompanhado por igual crescimento de sua compreensão como elemento ativo-participativo no aprendizado construído a partir desse ambiente. A presente pesquisa objetivou compreender as implicações do ambiente físico de aprendizagem na formação de mestres profissionais de administração. Os dados foram coletados por meio de entrevistas e foram analisados qualitativamente. Os resultados indicam que a disposição do mobiliário de forma circular em sala de aula, articulada a partir da organização mobiliar formalmente estabelecida, constitui um ambiente eficazmente dinâmico de aprendizagem em que há um nítido desenvolvimento da interação de forma mais ativa e participativa dos alunos no encadeamento da condução da aula, oportunizando a gestão de espaços de ensino benéficos à aprendizagem.

Palavras-chave: Ambiente Físico de Aprendizagem; Ambiente de Aprendizagem; Formação de Mestres Profissionais.

Abstract: *Contemporary academic thinking suggests that the teacher cannot be limited to teaching. It is also necessary to create a learning environment in which the student is led to share knowledge in the classroom in an open, fluid and spontaneous way, accompanied by an equal growth in his understanding as an active-participative element in the learning built from that environment. This research aimed to understand the implications of the physical learning environment in the training of professional masters of administration. The data were collected through interviews and were analyzed qualitatively. The results indicate that the arrangement of the furniture in a circular way in the classroom, articulated from the formally established furniture organization, constitutes an effectively dynamic learning environment in which there is a clear development of the interaction in a more active and participatory way of the students in the chain, conducting the class, enabling the management of teaching spaces beneficial to learning*

Keywords: *Physical Learning Environment; Learning Environment; Training of Professional Masters.*

Resumen: *El pensamiento académico contemporáneo sugiere que el profesor no puede limitarse a enseñar. También es necesario crear un ambiente de aprendizaje en el que el alumno sea conducido a compartir conocimientos en el aula de manera abierta, fluida y espontánea, acompañado de un igual crecimiento en su comprensión como elemento activo-participativo en el aprendizaje construido desde ese ambiente. Esta investigación tuvo como objetivo comprender las implicaciones del entorno físico de aprendizaje en la formación de maestros profesionales en administración. Los datos se recolectaron mediante entrevistas y se analizaron cualitativamente. Los resultados indican que la disposición del mobiliario de forma circular en el aula, articulada a partir de la organización del mobiliario formalmente establecida, constituye un ambiente de aprendizaje efectivamente dinámico en el que hay un claro desarrollo de la interacción de forma más activa y participativa de los alumnos de la cadena. la conducción de la clase, posibilitando la gestión de espacios didácticos beneficiosos para el aprendizaje.*

Palabras-clave: *Entorno de aprendizaje físico; Ambiente de aprendizaje; Formación de Maestros Profesionales.*

INTRODUÇÃO

Um ambiente centrado no desenvolvimento do aprendizado deve enfatizar os indivíduos como construtores do seu conhecimento, assim como a importância do contexto na formação destes e a natureza essencial da experiência nesse processo. Em espaços de ensino tradicionais, os alunos muitas vezes não têm a oportunidade de desenvolver uma aprendizagem ativa, pois apenas absorvem as informações que lhe são apresentadas passivamente (FENWICK, 2003), apesar de estarem inevitavelmente envolvidos em alguma forma de direcionamento de aprendizagem no ambiente.

Os indivíduos em idade adulta devem estar inseridos em um ambiente que desenvolva um contexto educacional capaz de melhorar o seu processo de aprendizagem e que responda aos desafios profissionais e, ao fazê-lo, construa e transforme a compreensão do seu conhecimento e que não apenas os leve a adquirir e acumular informações (LOYENS; GIJBELS, 2008). Esse processo vai além das características curriculares, uma vez que reflete sobre a natureza da aprendizagem, a estrutura do ambiente e o papel dos sujeitos no processo de formação e aprendizagem (HANNAFIN; LAND, 1997).

O ambiente da sala de aula deve refletir essas características não só por facilitar a adoção de abordagens de aprendizagem, mas também por proporcionar aos alunos o aprimoramento de seus conceitos de autoaprendizagem (DART et al., 1999). O indivíduo, ao se envolver no processo de aprendizagem, deve ter a consciência de que também está inserido em contextos que podem ser benéficos a si próprio, uma vez que envolvem estratégias de ensino-aprendizagem diversificadas para ampliar as interações individuais e estimular a iniciativa e a participação de forma mais ativa em sala. Ambientes de aprendizagem eficazes

devem oferecer aos sujeitos oportunidades de alcançar seu potencial como aprendizes (WARGER; SERVE; DOBBIN, 2009; LOMAS; OBLINGER, 2006). Tal ambiente de aprendizagem difere em alguns pontos de um espaço gerido de forma tradicional, pois não foca principalmente na transferência de informação, mas na obtenção de experiências reais; o diálogo não é baseado em um monólogo, mas na interação entre professor e aluno; o foco é na orientação continuada; não considera só a cognição, mas também as emoções; e centra-se na criação de mais opções dinâmicas para o aprendizado e na promoção da participação mútua (KUIJPERS; MEIJERS; GUNDY, 2011).

A proposta de construir um ambiente de aprendizado mais dinâmico e participativo pelos alunos leva à reflexão sobre como sujeitos em idade adulta, enquanto aprendizes, veem a ruptura com o layout utilizado tradicionalmente em sala de aula (professor atuando como ponto central no processo de aprendizagem) e a formação de ambientes mais dinâmicos, nos quais a estrutura mobiliária da sala é disposta em círculos no intuito de estimular a interação e a participação ativa dos alunos durante seu processo de aprendizado, oportunizando a gestão de espaços de ensino benéficos. Esse esforço direcionado para a compreensão de como adultos respondem à gestão e às transformações do espaço físico que compõem o ambiente de aprendizagem leva ao seguinte questionamento de pesquisa: como o ambiente físico de aprendizagem contribui para a formação de mestres profissionais de administração? Para responder a esta questão, tem-se como objetivo compreender as implicações do ambiente físico de aprendizagem na formação de mestres profissionais de administração.

Nas seções que seguem, apresentam-se o ambiente de aprendizagem, sua dimensão física de aprendizagem, além dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e as considerações inferidas sobre o fenômeno estudado.

AMBIENTE DE APRENDIZAGEM

Existe pouco consenso sobre o que constitui um ambiente de aprendizagem, que tipos de limites podem ou devem ser estabelecidos, quais são os elementos-chave e como eles interagem, o que pode ser resultado da complexidade envolvida nos processos de ensinar e aprender (DAY, 2009). O termo ambiente de aprendizagem não é novo, uma vez que engloba significados e definições nas mais diversas situações e contextos. Abrange recursos de aprendizagem e tecnologias, meios de ensino, modos de aprendizagem, e conexões com contextos sociais e globais, incluindo ainda dimensões comportamentais e culturais humanas, além do papel fundamental da emoção no aprendizado (WARGER; SERVE; DOBBIN,

2009). Logo, sua compreensão como conceito envolve pesquisas que variam da perspectiva metodológica educacional, psicológica, para a mais sociológica ou antropológica (RADOVAN; MAKOVEC, 2015).

O termo contexto de aprendizagem ou ambientes de aprendizagem, até duas décadas atrás, não aparecia na literatura educacional dominante (RADOVAN; MAKOVEC, 2015). O termo tem sido usado livremente no discurso educacional por causa do uso emergente das tecnologias da informação para fins educativos (KUUSKORPI; FINLAND; GONZÁLEZ, 2011), bem como do reconhecimento do ambiente como um local onde a aprendizagem acontece, por meio da percepção comum dos sujeitos sobre ele (FRASER, 2002), ao se referir a todos os aspectos do contexto que influenciam o cumprimento de metas de aprendizagem dentro de um conteúdo específico ou área temática (KOCK; SLEEGERS; VOETEN, 2004).

O campo de desenvolvimento do ambiente de aprendizagem tem sido moldado por várias figuras de relevante influência nos últimos anos. Diversos estudos foram realizados para examinar a influência que o ambiente teria, por exemplo, sobre a fixação de metas (MAEHR; MIDGLEY, 1991), estratégias de ensino (VARUGHESE; FEHRING, 2009), características de aprendizagem em grupos, classes e ambientes escolares (PERRY; VAN de KAMP, 2000; SHERA, 2014) que contribuíram com o incremento de pesquisas e estudos sobre a temática (WOLF; FRASER, 2008). Essa diversificação de estudos durante os últimos anos sobre o ambiente de aprendizagem levou o campo a sofrer um notável crescimento, que possibilitou pôr à disposição uma variedade de questionários válidos e aplicáveis amplamente no intuito de realizar avaliações das percepções dos alunos de seu ambiente de aprendizagem em sala de aula (WOLF; FRASER, 2008). O ambiente passou a ser, de alguma forma, determinado pela percepção dos indivíduos que agem sobre ele, o que estaria intimamente relacionada com o seu resultado de aprendizagem (RADOVAN; MAKOVEC, 2015; WOLF; FRASER, 2008).

Ressalta-se ainda que o ambiente de aprendizagem está situado dentro de um contexto específico de ensino-formação que, por sua vez, está inserido num contexto ainda mais amplo, por envolver fundamentos sociais, psicológicos e tecnológicos na aprendizagem, fatores que se deve ter em mente tanto na compreensão do ambiente quanto ao se considerar uma atividade de aprendizagem (TISDELL, 1995). Assim como a aprendizagem, o ambiente não é um conceito unidimensional, uma vez que existem múltiplas dimensões que devem ser entendidas holisticamente, a fim de captar a verdadeira natureza da relação entre essas duas dimensões (HIEMSTRA, 1991), bem como suas influências sobre os

indivíduos. Para fins desta pesquisa, optou-se em estudar a dimensão física do ambiente. A seção a seguir traz algumas considerações acerca do ambiente físico de aprendizagem.

AMBIENTE FÍSICO DE APRENDIZAGEM

O contexto do ensino tem ampliado seu alcance no intuito de não depender única e exclusivamente de um modelo que tem por base um aprendizado estático e mecanizado, uma vez que, no âmbito educacional, especialmente, a aprendizagem ganhou configurações que transformaram a forma como os indivíduos aprendem, já que estes podem influenciar-se mutuamente e sofrer influências (MERRIAM; BIEREMA, 2014). Toda aprendizagem ocorre em um ambiente com características físicas quantificáveis e perceptíveis, ou seja, a todo momento os sujeitos são envolvidos pelas informações do meio, que podem afetá-los emocionalmente, com consequências cognitivas e comportamentais importantes (GRAETZ, 2006).

Ao abordar a contribuição da estrutura física no aprendizado dos indivíduos, delimitam-se alguns pontos de relevância significativa como: mobiliário, disposição das cadeiras em sala, acústica, tal como um ambiente que de alguma maneira exerça influência na aprendizagem (KUUSKORPI; FINLAND; GONZÁLEZ, 2011; LOMAS; OBLINGER, 2006). A composição de um ambiente de aprendizagem tem por objetivo potencializar a forma como o aprendizado dos indivíduos se desenvolve. Sua disposição física deve proporcionar um ambiente agradável, transformador, experiencial, construtivo, adequadamente propício para a ocorrência dos diversos tipos de aprendizados formais, não-formais e informais. Tais características têm o potencial de fomentar o desenvolvimento do aprendizado na dimensão física do ambiente de aprendizagem.

Em um sentido mais restrito, um ambiente físico de aprendizagem é visto como uma sala de aula convencional, que normalmente têm requisitos relativamente simples como uma linha de visão, uma boa acústica e um ponto focal na parte da frente da sala (LOMAS; OBLINGER, 2006). Em um sentido mais amplo, é entendido como uma combinação de sistemas formais e informais de educação, por meio dos quais a aprendizagem tem lugar dentro e fora do contexto de aprendizagem (KUUSKORPI; FINLAND; GONZÁLEZ, 2011).

Em um ambiente de aprendizagem, a estrutura física faz referência aos espaços, equipamentos e ferramentas de dentro da instituição, que precisam ser equipados com estações de trabalho e áreas modulares com assentos confortáveis, versáteis, resistentes, duráveis e fáceis de reparar. Deve ser possível adaptar o

mobiliário a diferentes configurações e métodos de trabalho que contribuam para apoiar a aprendizagem individual e em grupo (KUUSKORPI; FINLAND; GONZÁLEZ, 2011).

O conceito de ambiente físico de aprendizagem tem evoluído para uma estrutura ainda mais complexa, ao incluir atividade de didática mais dinâmica e estratégias de ensino ativas, além de estimular uma maior reflexividade por parte dos alunos, onde os sujeitos podem participar no processo de aprendizagem, tanto direta como indiretamente por meio da reflexão posterior das atividades estabelecidas em sala (KUUSKORPI; FINLAND; GONZÁLEZ, 2011). A dimensão física refere-se ao espaço real por meio do qual a aprendizagem acontece (MERRIAM; BROCKETT, 2007). Assim, quando os ambientes físicos oferecem recursos e possibilidades que apoiam novos métodos de ensino e objetivos de aprendizagem, tanto professores quanto alunos passam a vivenciar um espaço dinâmico, no qual os métodos de trabalho são orientados ao contexto e integração do grupo. A seção a seguir apresenta o caminho metodológico percorrido para a realização da pesquisa.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Esta seção do trabalho possui como proposta apresentar os procedimentos metodológicos utilizados para a estruturação do referencial teórico, coleta de dados e análises dos resultados.

A presente pesquisa caracteriza-se como uma investigação de cunho qualitativo. A escolha pela pesquisa qualitativa justifica-se por não se utilizar de um conjunto de técnicas específicas, mas sim de um enfoque que busca compreender fenômenos sociais (VERGARA, 2005), uma vez que se almeja entender como as pessoas constroem, atribuem significados e interpretam as suas experiências (MERRIAM, 2009; GODOI; BALSINI, 2006). O interesse está em compreender os fenômenos sociais, tendo como foco os significados construídos pelos sujeitos a partir das experiências vividas ou sentidas nos diversos contextos em que se inserem.

Participaram dessa pesquisa ex-alunos do Mestrado Profissional em Administração (MPA) da Universidade Federal da Paraíba, num total de onze entrevistados das turmas 1, 2 e 3. A escolha por ex-alunos de turmas diferentes teve o intuito de trazer uma visão ampla das experiências vividas nesse ambiente em períodos distintos do MPA.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semiestruturado elaborado a partir do referencial proposto, e tiveram duração aproximada de 40 min cada. Salienta-se que os nomes dos entrevistados não foram identificados por

questões de privacidade e respaldo profissional. Assim, nos resultados da pesquisa, estes são identificados como E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11. A seleção dos entrevistados se deu de forma intencional e por acessibilidade, tendo como critério de escolha os ex-alunos que concluíram o curso até 2014, por serem as turmas iniciais a concluírem o programa e se tornarem mestres profissionais.

Para a apreciação dos resultados, utilizou-se a análise compreensiva-interpretativa proposta por Silva (2006), a qual ocorre a partir de cinco momentos: no primeiro, realizou-se a transcrição da entrevista, leitura e releitura do protocolo da entrevista e a transformação destes em protocolo codificado. No segundo momento, foi feita a releitura dos protocolos codificados para identificação de temas. No terceiro, realizou-se o agrupamento dos relatos dos sujeitos entrevistados em categorias de análise. No quarto momento, a estruturação dos resultados em um texto acerca de cada tema das categorias de análise. E, por fim, no quinto momento, ocorreu a análise compreensiva-interpretativa dos resultados.

Na seção seguinte são apresentados os resultados da pesquisa, bem como a análise compreensiva-interpretativa realizada a partir dos discursos.

RESULTADOS DA PESQUISA

O ambiente é de alguma forma determinado pelas percepções dos alunos que atuam nesse meio, as quais se relacionam diretamente com os resultados da aprendizagem (RADOVAN; MAKOVEC, 2015; WOLF; FRASER, 2008), podendo facilitar tal aprendizagem, ao proporcionar um ambiente agradável e colaborativo para que o aprendizado seja construído de forma ativa pelos indivíduos, ou podem levar a um contexto que cause certa inconstância ou ansiedade, ao lidar com algo novo ou fora do comumente esperado do ponto de vista individual.

Um ambiente que viabilize o diálogo, que seja agradável em termos ergonômicos, um local com boa iluminação, arejado, amplo, confortável, com recursos e equipamentos tecnológicos, em que haja compartilhamento de conhecimento, que transmita confiança e facilite a ocorrência do aprendizado, além da figura do professor como parte integrante do ambiente, são alguns dos elementos ressaltados pelos entrevistados em seus discursos a respeito do que consideram como um ambiente físico propício para a aprendizagem.

Outra questão relacionada à composição física do ambiente refere-se à disposição das cadeiras em sala. Para Chism (2006), a visão da sala de aula com cadeiras dispostas de forma enfileirada com uma mesa na frente e, por trás dela, um quadro negro, transmite uma abordagem pedagógica segundo a qual o instrutor ou professor fala ou demonstra e o aluno escuta e observa. Isso fica

evidente nos relatos a seguir: “As cadeiras em frente ao professor não é um ambiente muito propício para haver um diálogo, porque acaba ficando um ao lado do outro” (E7). “[...] mas o espaço físico que nos foi ofertado foi esse: uma sala de aula comum com cadeiras dispostas, até mesmo as cadeiras eram dispostas da maneira tradicional, em que o professor ficava na frente e os alunos sentados” (E3). “O espaço físico de aprendizagem é simples, mas é adequado, em minha opinião. Ou seja, não restringe o aprendizado. Tem aparelho de ar-condicionado, quadro branco, projetor etc., e as cadeiras eram enfileiradas como em uma sala de aula normal” (E5).

A disposição das cadeiras de maneira tradicional, enfileiradas, permite a criação de uma relação unilateral no ambiente. Uma forma de potencializar a dinâmica da sala e do aprendizado nesse contexto que faria mais sentido, segundo Chism (2006), seria construir um ambiente suscetível a reconfigurações rápidas que suportem diferentes tipos de atividades em sala. Essa composição estrutural do ambiente físico de aprendizagem foca em atuar como palco para a construção do conhecimento, possível por meio da visão de que a composição física não se limita somente a características ergonômicas como luminosidade, temperatura do ambiente, entre outras, mas também inclui o layout e a disposição circular dos móveis no contexto da sala de aula.

A formação das cadeiras em forma de círculos contribui na dinâmica da sala, além da influência no comportamento e na participação dos alunos na aula. Esse tipo de disposição modular tira a centralidade da figura do professor, permitindo uma visão do grupo de forma igual como um todo e uma maior interatividade face a face entre os indivíduos em sala de aula. Essa percepção fica evidente nos relatos dos entrevistados a seguir: “Em círculos com outras pessoas lado a lado você pode olhar olho no olho e interagir mais” (E10). “Houve algumas aulas que houve essa modificação nessa centralidade que foi tirada do professor e foram abertos círculos onde houve uma maior interação” (E5). “Houve em algumas aulas essa mudança dessa logística da sala, mas em outras não, era um ambiente tradicional de professor e aluno” (E11).

Essa visão tem ganhado cada vez mais foco nas discussões acadêmicas, devido ao reconhecimento da necessidade da criação de ambientes de aprendizagem que permitam uma interação mais direta entre professor e alunos (CHISM, 2006). A formação em círculos no ambiente da aula possibilita maior troca de ideias, proximidade entre os indivíduos tanto internamente ao contexto da sala de aula como externamente a ele, por meio da motivação e participação dos alunos de forma dinâmica e enriquecedora.

As interações por meio da disposição circular têm grande potencial de favorecer a aprendizagem a partir da discussão, da troca de ideias, dos relatos

de experiências e do compartilhamento do conhecimento de forma individual e coletiva. A circularidade na disposição das cadeiras no contexto do ensino como sendo favorável à aprendizagem pode ser percebida nas falas que seguem: “Na sala de aula geralmente fazíamos círculos, trocávamos ideias e tinha até mesmo a questão da acústica porque muitas vezes não entendíamos o que fulano estava querendo dizer e tal, muitas vezes se acabava fazendo comentários equivocados porque você entendeu uma coisa diferente daquilo que ele disse realmente” (E2). “A gente utilizou algumas vezes que eu me recordo a formação em U e em círculos também para formar grupos e duplas e essa interação em círculos eram muito boas e favoreciam a aprendizagem, em que as cadeiras elas não ficavam dispostas só na forma como elas estavam por ser uma sala de aula, já que não era um auditório com cadeiras fixas e tal” (E4). “Às vezes tinham (*sic*) professores que gostavam de fazer círculos. Como eu gostava de debates, a formação em círculo era bem mais favorável e fazia com que todos se motivassem e participassem mais e se sentissem mais aptos a falar porque estavam em círculos, aí a aula ficava mais enriquecedora com a contribuição de cada pessoa” (E1).

Esse tipo de formação circular no contexto da sala de aula apresenta várias oportunidades que possibilitam usos diversificados do ambiente físico, a partir das relações estabelecidas por meio da reconfiguração do espaço no desenvolvimento da aprendizagem, as quais podem direcionar a projeção de espaços mais dinâmicos e interativos, ao permitir o acesso e a aplicação de diferentes abordagens em sala. As relações estabelecidas no ambiente físico permitem maior interação e a construção de um ambiente mais enriquecedor (RADOVAN; MAKOVEC, 2015).

A importância que a disposição do mobiliário exerce sobre o aprendizado reflete-se sobre a motivação e o interesse participativo em sala estimulado pela formação de círculos, que remetem a uma visão do todo de forma igual, enriquecendo ainda mais a dinâmica contextual da sala e, dessa forma, proporcionando uma maior integração entre as partes constituintes do ambiente. Essa percepção fica evidente na fala a seguir: “Quando você coloca as cadeiras dispostas dessa outra maneira, ou seja, em círculo, você possibilita essa interação até mesmo no olhar, você se sente mais próximo” (E9).

Para Chism (2006), a disposição mobiliária do ambiente físico de aprendizagem deve ser considerada com o mesmo foco na aprendizagem que a formação curricular na formação dos indivíduos. O ambiente físico deve ser percebido como um fator crítico, que afeta o aprendizado e exerce sobre este um forte impacto, à medida que pode criar um ambiente mais dinâmico, propício para o desenvolvimento do diálogo e mais interativo entre os alunos-professor-alunos. Além disso, tem o potencial de fomentar uma maior integração dos indivíduos

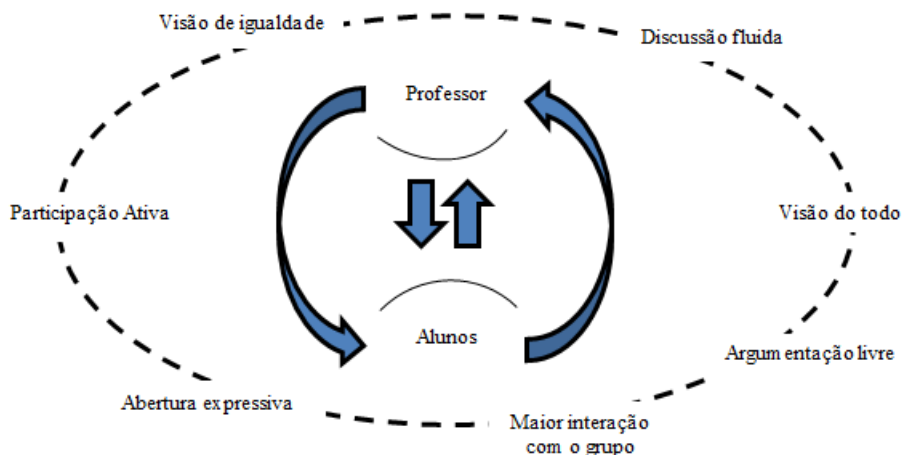
com o contexto em que se almeja desenvolver a aprendizagem e com a realidade das pessoas na compreensão do todo.

Tal visão é perceptível no relato do entrevistado a seguir: “Tinha professor que chegava e fazia uma roda com todos os alunos e tentava discutir a partir das experiências dos alunos [...], mas eu acredito que a aprendizagem era mais verdadeira por causa daquele diálogo e da realidade das pessoas e daquela interação entre elas e com o professor” (E8).

Construir no ambiente de aprendizagem um espaço, a partir da reconfiguração do mobiliário em sala de aula, possibilita uma visão do todo de maneira uniforme, ampla, ao permitir que os alunos se vejam mais envolvidos, mais livres e mais impulsionados a se expressarem e a exporem suas opiniões. A disposição do mobiliário no formato circular em sala de aula propicia a criação de um sentimento de inserção maior no contexto de aprendizagem, levando o aluno a adotar uma postura mais ativa no seu próprio processo.

Assim, o aprendizado proporcionado na dimensão física do ambiente encaminha os indivíduos para a vivência de ações voltadas ao convívio coletivo, de forma relacional, em que o conhecimento é compartilhado a partir dos relacionamentos e das relações interpessoais construídas em sala de aula. Além disso, as experiências de aprendizagem a partir da interação oportunizada pela formação circular do mobiliário em sala de aula têm grande potencial transformador do conhecimento dos sujeitos ao originar reflexões acerca de suas próprias ações, tendo por base a visão de outros ao relatarem suas experiências de vida durante suas atuações profissionais ou até mesmo no campo pessoal. A Figura 01 a seguir retrata bem a descrição do ambiente físico de aprendizagem a partir da formação de círculos em sala.

Figura 01 - Visão do Ambiente de aprendizagem dos alunos em sala de aula a partir da formação de círculos



Fonte: Elaboração própria, 2019.

A formação de círculos no ambiente de aprendizagem permitiu tanto ao professor quanto aos alunos estabelecerem uma relação mais interativa, ao romper com a estrutura hierarquizada imposta pela disposição tradicional do mobiliário, permitindo criar um ambiente no qual o compartilhamento das experiências e do conhecimento são oportunizadas pela amplitude da nova relação. Além disso, viabiliza aos alunos um ambiente de aprendizagem marcado pela igualdade, que origina a visão do todo e no qual as discussões podem fluir espontaneamente. Tal configuração tende a provocar maior interação com o grupo, dando abertura expressiva e possibilidade de argumentar livremente e, consequentemente, fomentando uma participação mais ativa em seu processo de ensino-aprendizagem dentro deste novo ambiente. Essa transformação somente foi possível a partir da aproximação da relação professor-aluno nesse espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta investigação revelam que a reconfiguração da arquitetura mobiliária física do ambiente contribui para uma aprendizagem vivencial balizada por aspectos estruturais com potencial transformacional na forma como o conhecimento é construído a partir das condições experienciadas nesse espaço físico.

A criação de um ambiente em que alunos e professores sejam capazes de se envolver verdadeiramente em relações que ajudem a ambos a se sentirem bem e emocionalmente à vontade em sala para a realização de suas atividades tem se configurado cada vez mais como um ponto crucial para o processo de ensino-aprendizagem dos indivíduos. O ambiente a ser ofertado aos indivíduos deve viabilizar o surgimento de reações emocionais positivas, no qual os alunos sintam-se motivados, seguros e confortáveis durante o processo de aprendizagem, sendo, assim, um contexto fértil para o desenvolvimento do conhecimento. Tal percepção permite uma visão reflexiva de que a forma como se molda o ambiente físico transforma o aprendizado a ser desenvolvido e, conseqüentemente, a forma como a aprendizagem acontece nesse ambiente.

A partir da reflexão acerca do ambiente físico no aprendizado, foi possível caracterizá-lo como sendo um ambiente no qual o papel do docente assume destaque no processo de formação. A figura do professor é vista como parte responsável na construção do conhecimento, como um dos protagonistas principais durante a formação dos indivíduos, assim como nas experiências vivenciadas no decurso do processo de formação no programa.

Ademais, a tentativa de proporcionar um ambiente favorável ao processo de aprendizagem é tarefa complexa. Tal iniciativa exige que educadores de profissionais adultos não atentem somente para os espaços físicos nos quais a aprendizagem tem lugar, mas também para um conjunto de atitudes, percepções, conhecimentos, valores, crenças, entendimentos e normas que são compartilhadas culturalmente e exercem influências sobre comportamentos, ações, decisões e a forma como indivíduos conduzem sua atuação social e profissional.

REFERÊNCIAS

CHISM, N. V. N. Challenging traditional assumptions and rethinking learning spaces. In: OBLINGER, D. G. (Org.). **Learning spaces**. Educause, 2006.

DART, B. et al. Classroom learning environments and students' approaches to learning. **Learning Environments Research**, v.2, pp. 137-156, 1999.

DAY, K. Creating and sustaining effective learning environments. **All Ireland Journal of Teaching and Learning in Higher Education – AISHE**, v.1, n.1, 2009.

FENWICK, T. J. **Learning through experience: troubling orthodoxies and intersecting questions**. Florida: Krieger Publishing Company, 2003.

FRASER, B. J. Learning environments research: yesterday, today and tomorrow. In: GOH, S. C.; KHINE, M. S. (Eds.). **Studies in educational learning environments: an international perspective**. World Scientific Publishing, 2002.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HANNAFIN, M. J.; LAND, S. M. The foundations and assumptions of technology-enhanced student-centered learning environments. **Instructional Science**, v. 25, pp. 167-202, 1997.

KOCK, A.; SLEEGERS, P.; VOETEN, M. J. M. New learning and the classification of learning environments in secondary education. **Review of Educational Research**, v. 74, n.2, pp. 141-170, 2004.

KUUSKORPI, M.; FINLAND, K.; GONZÁLEZ, N. C. **The future of the physical learning environment: school facilities that support the user**. CELE Exchange, 2011.

LOMAS, C.; OBLINGER, D. G. **Student practices and their impact on learning spaces**. In: OBLINGER, D. G (Org). Learning spaces. Educause, 2006.

LOYENS, S. M. M; GIJBELS, D. Understanding the effects of constructivist learning environments: introducing a multi-directional approach. **Instructional Science**, v. 36, pp. 351-357, 2008.

MAEHR, M. L.; MIDGLEY, C. Enhancing student motivation: a schoolwide approach. **Educational Psychologist**, v. 26, n.3, pp. 399-427, 1991.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research: a guide to design and interpretation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MERRIAM, S. B; BIEREMA, L. L. **Adult learning: linking theory and practice**. São Francisco: Jossey-Bass, 2014.

PERRY, N. E; VAN de KAMP, K. J. Creating classroom contexts that support young children's development of self-regulated learning. **International Journal of Educational Research**, v. 33, n. 8, pp. 821-842, 2000.

RADOVAN, M.; MAKOVEC, D. Adult learners' learning environment perceptions and satisfaction in formal education. Case study of four east-european countries. **International Education Studies**, v. 8, n. 2, 2015.

TISDELL, E. J. **Creating inclusive adult learning environments: insights from multicultural education and feminist pedagogy**. Columbus, Ohio: ERIC - Clearinghouse on Adult, Career, and Vocational Education, 1995.

VARUGHESE, V. K.; FEHRING, H. Effects of students' approaches to learning on performance in two pedagogical environments. **International Education Studies**, v. 2, n. 4, pp. 10-14, 2009.

WARGER, T.; SERVE, E.; DOBBIN, G. **Learning environments: where space, technology, and culture converge**. Educause Learning Initiative, 2009.

WOLF, S. J.; FRASER, B. J. Learning environment, attitudes and achievement among middle-school science students using inquiry-based laboratory activities. **Research in Science Education**, v. 38, pp.321-341, 2008.

Mary Dayane Souza Silva

Doutora em Administração na Universidade Federal do Pernambuco (UFPE).
E-mail: m.dayane.silva@gmail.com

Recebido em 09/01/2020
Aprovado em 08/07/2020

Planejamento estratégico na gestão escolar pública: um estudo na região metropolitana de São Paulo

***Strategic planning in public school management:
a study in the metropolitan region of São Paulo***
***Planificación estratégica en la gestión escolar pública:
un estudio en la región metropolitana de São Paulo***

RENATA HIONI

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-0480-7437>

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

LEANDRO CAMPI PREARO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-6039-1280>

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Resumen: Este artigo verifica o nível de incorporação do conceito de planejamento estratégico pelas secretarias municipais de educação da região metropolitana de São Paulo, além de traçar o perfil dos seus gestores. A metodologia utilizada teve ênfase nos aspectos quantitativos de natureza aplicada do tipo descritiva. Foi aplicado questionário estruturado aos dirigentes de educação, indicando que o comando é tipicamente feminino e com graduação completa. O estudo sugere uma prática de planejamento estratégico consolidada entre os gestores, porém com vulnerabilidade em sua aplicação.

Palabras-clave: Planejamento estratégico; Profissionalização da gestão educacional; Melhoria da escola pública.

Resumo: *This article verifies the level of incorporation of the concepts of Strategic Planning by the Municipal Secretariats of Education of the Metropolitan Region of São Paulo, in addition to outlining the profile of its managers. The methodology used had an emphasis on the quantitative aspects of the applied nature of the descriptive type. A structured questionnaire was applied to the Education Officers, indicating that the command is typically female and with full graduation. The study suggests a consolidated Strategic Planning practice among managers, but with vulnerability in its application.*

Palavras-chave: *Strategic planning; Professionalization of Educational Management; Improvement of Public School.*

Abstract: *Este artículo verifica el nivel de incorporación de los conceptos de planificación estratégica por parte de las secretarías municipales de educación de la Región Metropolitana de São Paulo, además de describir el perfil de sus gerentes. La metodología utilizada hizo hincapié en los aspectos cuantitativos de la naturaleza aplicada del tipo descriptivo. Se aplicó un cuestionario estructurado a los oficiales de educación, lo que indica que el comando es típicamente femenino y con una graduación completa. El estudio sugiere una práctica consolidada de Planificación Estratégica entre los gerentes, pero con vulnerabilidad en su aplicación.*

Keywords: *Planificación estratégica; Profesionalidad de la Gestión Educativa; Mejoría de la escuela pública.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo verificar o nível de incorporação dos conceitos de planejamento estratégico pelas secretarias municipais de educação da região metropolitana de São Paulo (RMSP), assim como traçar o perfil de seus dirigentes. Os gestores da educação têm um grande leque de atribuições e responsabilidades que exigem formação técnica, conhecimentos administrativos, capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais. Cabe à Secretaria Municipal de Educação (SME) mobilizar sua rede de ensino para consolidação da cultura do planejamento estratégico (PE), a partir do uso de indicadores claros que estabeleçam as diretrizes da política educacional do município, por meio de visão estratégica que propicie resultados eficientes, envolvendo todas as partes interessadas no desenvolvimento das ações propostas e unificando esforços para alcançar resultados esperados.

Explorando a literatura sobre aplicação de PE, de um modo geral, fica clara a evolução dos conceitos relacionados ao PE pela ótica empresarial, além da adesão de suas ferramentas pela gestão pública, chegando ao universo da educação com ações propostas pelos governos federal e estadual, conforme está desenvolvido no tópico de “Fundamentação teórica”. Tendo em vista da escassez de literatura que trata do PE na educação e da necessidade do secretário municipal de educação gerir o sistema de ensino – tarefa para a qual nem sempre está preparado – é que se propõe o tema central deste estudo, que busca analisar o grau de incorporação dos conceitos de PE na gestão educacional pública municipal, assim como traçar o perfil de seus gestores, procurando contribuir com reflexões e instrumentos que possibilitem um melhor entendimento sobre o processo de gerenciamento e da rotina do gestor.

Conforme detalhado no tópico “Métodos”, para análise e interpretação dos resultados foram usadas medidas de tendência central, visto serem valores que representam, de algum modo, todo o conjunto, permitindo a verificação da aderência de cada variável proposta.

O estudo mostra alta aderência ao conceito teórico para boa parte das variáveis propostas, como desenvolvido no tópico “Análise de resultados”, contudo, não explora se é decorrência de efetivo PE ou de ações intuitivas de seus gestores.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O PE é uma ação inicialmente desenvolvida pelas empresas, sendo tratado pela literatura como a tarefa mais importante de um administrador, proporcionando o melhor caminho, auxiliando na definição do rumo e alcance que possa ter. Para Stoner e Freeman (1995), o planejamento estratégico oferece ferramentas para escolha dos objetivos, indicando as estratégias que podem ser usadas para alcançá-los, sempre apoiado em métodos, planos e análises, eliminando-se, portanto, a ideia de que possa ser intuitivo.

O processo de PE convencional evoluiu na gestão empresarial ao longo dos anos, com abordagens que visam esclarecer missão e valores, desenvolvendo um panorama futuro, analisando os desafios externos e oportunidades, avaliando forças internas e fraquezas, expandindo metas e objetivos estratégicos. Esse tipo de visão considera alternativas, estratégias e desenvolvimento de planos de ação, sempre em busca do lucro financeiro, de forma que garanta a sustentabilidade do negócio, conduzida pela autonomia da vontade e interesse da instituição privada. Entretanto, no caso da gestão pública, os órgãos ou entidades são regidos pelo interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público, tratando a todos igualmente e com qualidade. Sobre isso, Andrade *et al* (2005) explicitam que o PE, na gestão pública, é o pilar de eficiência e eficácia, ditando os rumos da gestão, refletindo na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Segundo Poister e Streib (2005), gestores públicos que adotaram o PE somente alcançaram os benefícios previstos quando atuaram nos processos de gerenciamento de desempenho dos objetivos e das metas, atrelando-os ao orçamento. Contudo, há outras questões a serem tratadas no tocante ao alcance do escopo do PE. Em seu estudo sobre gestão cultural e organizacional, Crozatti (1998) afirma que as dificuldades para a implantação do PE podem ser de origem interna ou externa, principalmente relacionadas à cultura organizacional.

De acordo com Mintzberg (1994), para que a implementação do PE aconteça de forma plena é necessário o envolvimento da equipe gestora, assim como o envolvimento e a motivação dos demais profissionais relacionados à sua execução. Porque quando a possível resistência dos funcionários não é considerada, as ações propostas podem não ser executadas, comprometendo seu

sucesso. Pensando no engajamento e comprometimento dos agentes envolvidos no processo do PE, Fischmann (1987 apud TERENCE 2002) propõe que seja feita uma avaliação das necessidades e possibilidades desse tipo de planejamento, antes mesmo de sua elaboração.

Com objetivo de alcançar o alinhamento entre o PE da empresa e as atividades operacionais que este exige, Kaplan e Norton (1997) criaram, na década de 1990, o *Balanced Scorecard* (BSC), com medidas de controle da gestão estratégica, que visam suprir a deficiência de medição do desempenho empresarial. O BSC traduz a missão e as estratégias em objetivos e medidas, organizados através de indicadores que irão informar aos funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela empresa, os executivos esperam canalizar a energia, a habilidade e o conhecimento de todos os seus colaboradores para alcançar os objetivos de longo prazo.

Nota-se que as estratégias por si só não garantem o sucesso na execução do plano, sempre há a possibilidade de ocorrerem problemas em decorrência do surgimento de lacunas entre objetivos e resultados esperados; dessa forma, a gestão de pessoas pode ser uma solução. Assim, os gestores da organização devem se encarregar de colocar as pessoas certas nos lugares certos, garantindo a motivação e envolvimento de todos (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009).

Nota-se que os conceitos de PE alcançam a gestão pública. Em 1988, a Constituição Federal integrou ferramentas desse tipo de planejamento ao orçamento público, tornando obrigatório, à administração pública, elaborar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A consolidação de uma administração pública moderna, que possibilita a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência se dá pela aplicação do PE e, para que este cumpra essas funções, é preciso que esteja integrado aos planos e diretrizes macros de governo.

O movimento de levar os conceitos e ferramentas do PE aos sistemas de ensino pode ser percebido por ações dos governos estadual e federal. Conforme descrito no *site* da Secretaria Estadual da Educação, em 2017 foi implantado o programa Gestão em Foco em 1.082 escolas estaduais, de 13 diretorias de ensino da cidade de São Paulo. O programa utiliza o Método de Melhoria de Resultados para que as escolas conquistem avanços educacionais, pedagógicos e de gestão. O objetivo é melhorar o aprendizado de estudantes do ensino fundamental e médio com a formulação de planos de trabalho personalizados e monitorados pela própria comunidade escolar. O método é utilizado desde o planejamento

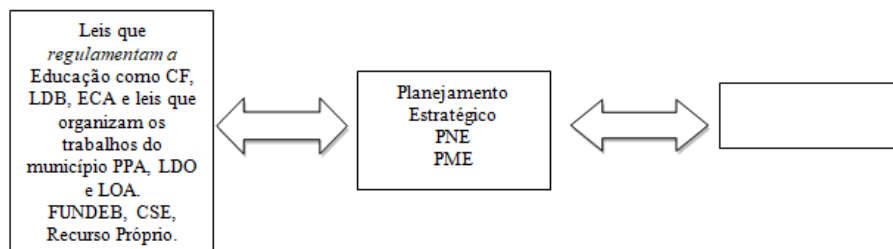
estratégico para o ano letivo, passando por etapas de como identificar os desafios, planejar formas de superá-los e implantar as soluções elaboradas (SÃO PAULO, 2018)¹.

Em 2018, o Ministério da Educação (MEC) lançou um curso de aprofundamento em Gestão para Educação Municipal (GEM) a todos Dirigentes Municipais de Educação (DME) do país e a um técnico indicado por ele. O curso foi dividido em seis eixos da seguinte forma: Liderança e Gestão I e II, Marcos Legais e Práticas Pedagógicas I e II, Administração e Gestão de Recursos Financeiros I e II. De forma a orientar o DME sobre suas atribuições cercando as gestões pedagógica, administrativa, financeira, de patrimônio e de pessoas, trazendo os conceitos do PE para a rotina dos DMEs. Diante dessas duas ações – uma do governo estadual outra do federal – percebe-se que há preocupações e práticas por parte dos governos em oferecer subsídios em PE aos DMEs.

É necessário o envolvimento do DME na construção do PE da secretaria, pois o documento contribui para que esta mantenha o foco na gestão da escola e na aprendizagem dos estudantes, propondo, quando necessário, a reestruturação e a racionalização dos processos, assim como dos objetivos e das estratégias (BRASIL, 2006).

O direcionamento do PE na educação deve ser regulamentado pela legislação educacional vigente, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases (LDB – lei nº 9.394/1996), e orientado pelas diretrizes educacionais nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE – lei nº 13.005/2014), além do próprio Plano Municipal de Educação (PME). O PNE, assim como o PME, traz diretrizes para a educação, estabelecendo metas que traduzem o PE do município e deixam clara a relação de todo o processo com o suporte legal que ampara as ações refletidas pelo processo de gestão das SMEs, conforme esquematizado na Figura 1.

Figura 3 - Relacionando conceitos



Fonte: Elaborada pelos autores.

1 Devido à proximidade de datas, do início desta proposta (2017) e a realização deste trabalho, apresentado no início de 2019, não foram encontradas avaliações sobre resultados obtidos.

O alinhamento entre legislação, planejamento e gestão é uma ação pertinente à SME, de onde devem sair as normas e demais procedimentos administrativos e pedagógicos a serem observados pelos gestores de cada escola, de forma a efetivar os dispositivos legais nacionais. Também é responsabilidade da SME a gestão dos recursos percebidos, oriundos do governo federal e do tesouro municipal. Além de tudo isso, é a SME quem organiza a distribuição dos profissionais que irão atuar em cada unidade escolar, bem como nas funções formativas e administrativas. Dessa forma, o uso do PE pode contribuir fortemente auxiliando a gestão educacional.

MÉTODO

O presente trabalho é de natureza quantitativa, com enfoque relacionado à análise e interpretação dos resultados, usando para isso recursos estatísticos, como porcentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, por meio do programa estatístico IBM SPSS. Sobre esse tema, Lakatos (2003) afirma que a estatística pode ser considerada mais do que apenas um meio de descrição racional, já que é, também, um método de experimentação, prova e análise. É justamente isso que foi feito aqui: análise dos dados quantitativos, sem a pretensão de descrever o conhecimento teórico dos gestores quanto aos conceitos de PE.

A escolha da RMSP se deu em virtude de sua importância. Segundo dados da Emplasa (2015), a região concentra 39 municípios, tem produto interno bruto (PIB) de aproximadamente 17,63% do total brasileiro e mais da metade do PIB paulista (54,48%). De acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quase 50% da população estadual vive nesse território, além disso, este é o centro de decisões políticas do estado.

O público-alvo é formado pelos secretários municipais de educação e/ou seus adjuntos. Responderam ao instrumento de pesquisa 21 gestores, totalizando a participação de 18 SMEs, o que representou uma taxa de resposta de 47% dos municípios da RMSP. Contudo, os resultados apresentados não são probabilísticos, referem-se apenas à amostra pesquisada e não à população de SMEs da RMSP.

Inicialmente a coleta de dados seria feita por meio de visitas às SMEs, com a intenção de realizar entrevistas e aplicar o questionário, entre os meses de setembro e outubro, contudo o período eleitoral se tornou um empecilho que atrasou em quatro meses a coleta de dados. Dessa forma, o contato passou a ser feito por *e-mail*, pelo qual foi apresentado o motivo da pesquisa e também o *link* para acesso ao instrumento, solicitando sua participação. Infelizmente houve baixa adesão à pesquisa. Concomitantemente a isso, o presidente da Undime São Paulo, encaminhou aos municípios alvo *e-mail* manifestando apoio à pesquisa e

solicitando a participação, totalizando 11 municípios respondentes. Ainda sem retorno esperado, a Undime cedeu espaço em dois de seus encontros presenciais com os secretários de educação da RMSP para que fossem realizadas as entrevistas e aplicados os questionários, somando 21 respondentes.

Para proceder à análise quantitativa foram empregados construtos já elaborados e testados por Poister e Streib (2005) e Ozaki (2014), fundamentados no consenso dos pesquisadores, objetivando eliminar ambiguidade no referencial empírico dos conceitos utilizados, possibilitando a atribuição da mesma significação aos mesmos conceitos, tornando-os claros e específicos. Com a adaptação feita para a realidade da gestão de uma secretaria de educação, foi utilizado um questionário de caráter social e demográfico, com 14 questões fechadas retiradas do questionário aplicado aos diretores de escola pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e estabelecidos construtos que representam os pilares básicos do PE (planejamento, execução e acompanhamento), descritos a seguir:

1. Envolvimento dos *stakeholders* (partes interessadas na elaboração e implantação do PE): abordando temas como envolvimento direto do prefeito, da Câmara Municipal, dos Conselhos Municipais, diretores das escolas municipais, chefes de departamento, partes interessadas com o desenvolvimento do PE externas à SME e alunos, conforme instrumentos utilizados por Poister e Streib (2005) e Ozaki (2014);

2. Uso de elementos de PE: as variáveis envolvidas neste construto são identificação ou definição e reavaliação da missão da SME, entendendo por missão a delimitação da razão de ser e da finalidade da instituição; identificação das necessidades e preocupações das partes interessadas com o plano estratégico; reconhecimento e avaliação de fatores externos que possam ser ameaças ou oportunidades para a SME; desenvolvimento de uma visão de futuro para a SME, ou seja, de intenções estratégicas, em prazos determinados, informando o que se deseja alcançar. O tema abordado por esse construto analisa o papel do gestor responsável pelo PE, para implantar o plano, missão, visão, valores e análise ambiental do PE;

3. Práticas estratégicas de gestão: ações desenvolvidas pelo DME frente às questões levantadas no construto 2 (uso de elementos do PE). A partir da adaptação dos instrumentos utilizados por Poister e Streib (2005) e Ozaki (2014), foram analisadas situações que definem o uso de práticas estratégicas, relacionadas à realização de atividades de identificação de problemas da SME; participação da equipe de gestora da SME para a identificação de problemas; realização de atividade de análise de cenários futuros (projeções de situações) para a SME; existência de chefes de departamento da SME e diretores de escolas responsáveis por implementar iniciativas e projetos específicos que fazem parte

do plano estratégico; objetivos estabelecidos para estes atores provenientes do plano estratégico geral, bem como suas avaliações anuais abalizadas pela realização de metas e objetivos estratégicos, além de ajustes salariais anuais baseados em contribuições para o avanço do seu plano estratégico e o Conselho Municipal de Educação (CME) como responsável pelo monitoramento do PME;

4. Alocação de recursos: no poder público a excelência na gestão deve ser uma obrigação dos governantes, como forma de otimizar o uso de recursos e obter melhores resultados. De acordo com os trabalhos de Poister e Streib (2005) e Ozaki (2014), situações que podem evidenciar a alocação de recursos de forma estratégica são: elaboração do orçamento anual vinculada às prioridades e objetivos definidos por esta SME; orçamento de capital (a longo prazo) refletindo as metas, objetivos e prioridades estabelecidas; Câmara Municipal considerando metas e objetivos estratégicos da SME no caso de ocorrer a revisão do orçamento anual; recursos financeiros disponíveis e não previstos no orçamento direcionados ou realocados no orçamento para alcançar as metas e objetivos estabelecidos a longo prazo; ações estratégicas influenciando as necessidades orçamentárias apresentadas pelos diretores de escola ou chefes de departamento da SME; reajustes ou bônus salariais anuais baseados no alcance dos objetivos estabelecidos; avaliação de desempenho do DME ou diretores de escola ou chefes de departamento baseada no cumprimento das metas e objetivos estratégicos;

5. Monitoramento de desempenho: os resultados do PE podem levar tempo, por isso é interessante definir indicadores para cada etapa ao longo de sua implantação, verificando a possibilidade de chegar ao resultado esperado ou, em caso negativo, cancelar a ação antes que mais recursos sejam empregados. É importante também avaliar se os recursos – tanto humanos quanto financeiros – estão proporcionando o resultado esperado. Destarte, é preciso ter periodicidade nos feedbacks, que podem variar de ação para ação.

Para efeito de verificação da aderência dos resultados observados aos resultados esperados, operou-se a convenção de valores, obtida por meio da soma dos pontos declarados para as variáveis. Assim, convencionou-se, no conjunto de entrevistas, sua transformação para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, padronizada para esta escala. Seguiu-se o esquema proposto por Godeardo (1970) e adaptado por Ozaki (2014), admitindo-se valores maiores de 7 como tendo boa aderência.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi organizada neste tópico em dois subitens vinculados aos objetivos do estudo. Primeiro apresenta-se o perfil dos DMEs da RMSP e, em seguida, dinamiza-se a mensuração do grau de incorporação de elementos do PE nas SMEs.

PERFIL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA RMSP

Na amostra pesquisada, constatou-se que a maioria dos dirigentes informou ser do sexo feminino (Tabela 1), o que corrobora a ideia cultural de que as mulheres sejam responsáveis pela educação das crianças, em detrimento à afirmação de Stamatto (2002). Os autores em questão relatam o histórico da atuação da mulher na educação, de maneira a agasalhar o pensamento do início do século XX, época em que não se acreditava na figura feminina ocupando cargos de comando que, à ocasião, era função tipicamente masculina. O resultado das entrevistas realizadas se assemelha à pesquisa elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em parceria com a Undime e a Unesco no ano de 2010. Nesses estudos, a figura feminina se destaca no comando da educação municipal brasileira (na região sudeste, por exemplo, 76,7% dos dirigentes são do sexo feminino).

A média de idade encontrada na presente pesquisa é de 51 anos, 7% maior que a apurada pelo Inep (2010), de 47,5 anos. Pode-se sugerir, portanto, que esses profissionais levaram mais tempo para alcançar essa função ou mesmo que estejam se mantendo nesse cargo por mais tempo. A maioria dos DMEs se declarou branco, de acordo com a pesquisa Inep, datada de 2010. Esses índices poderiam indicar algum tipo de desigualdade étnica, de forma que brancos possam ter maiores oportunidades de ascensão na carreira? Essa análise pode ser tema para pesquisas futuras.

A partir da análise dos dados apresentados nas questões referentes ao nível de escolaridade, nota-se que os conhecimentos sobre administração escolar e, conseqüentemente, sobre planejamento estratégico não fizeram parte da formação da maioria dos DMEs, uma vez que tais estudos são relativamente recentes, principalmente na área da educação e a maioria deles já está formada há mais de 19 anos. Nesse sentido, sugere-se a necessidade de atualização profissional que, de fato, reflete-se na participação da maioria dos entrevistados em cursos de especialização, buscando aprimoramento na área da educação.

O quesito “renda bruta mensal” apresentou uma grande variação entre os dirigentes no exercício da função. Essas variações podem sugerir que os tamanhos das redes/municípios refletem na percepção desses valores tão diferentes, talvez ligados à arrecadação dos municípios. Isso poderia justificar haver dirigentes exercendo outras atividades que contribuam para compor sua renda pessoal. Mesmo assim, a maioria se dedica exclusivamente à gestão da educação em seu município com jornada de trabalho semanal superior a 40h.

Tabela 1 - Perfil dos dirigentes municipais de educação da RMSP

Questionário	Respostas	(%)
Sexo	Masculino	14,3
	Feminino	85,7
Como se considera	Branco	95,2
	Pardo	4,8
Nível mais elevado de educação	Educação Superior – Pedagogia	28,6
	Educação Superior – Licenciatura	14,3
	Especialização em Administração Escolar	19
	Especialização em outras áreas	19
	Mestrado (stricto sensu)	14,3
	Doutorado (stricto sensu)	4,8
Curso de mais alta titulação que possui	Atualização ou Aperfeiçoamento (mínimo 180 h)	14,3
	Especialização (mínimo 360 h)	66,7
	Mestrado	14,3
	Doutorado	4,8
Área do curso de pós-graduação de mais alta titulação que possui	Não fiz ou não completei curso de pós	9,5
	Educação, enfatizando alfabetização	4,8
	Educação, enfatizando matemática	4,8
	Educação – outras ênfases	71,4
	Outras áreas que não a educação	9,5
Salário bruto como secretário de educação	Entre R\$ 3.816,00 e R\$ 5.724,00	19
	Entre R\$ 5.725,00 e R\$ 7.632,00	4,8
	Entre R\$ 7.633,00 e R\$ 9.540,00	19
	Entre R\$ 9.541,00 e R\$ 11.448,00	14,3
	Entre R\$ 11.449,00 e R\$ 15.265,00	42,9
Exerce outra atividade além da Secretaria de Educação	Sim, na área de educação	19
	Sim, fora da área de educação	9,5
	Não	71,4

Tabela 1 - Perfil dos dirigentes municipais de educação da RMSP

Questionário	Respostas	(%)
Carga horária de trabalho semanal como secretário de educação	Mais de 40 horas	61,9
	40 horas	38,1
Funcionário de carreira no município	Sim	52,4
	Não	47,6
Participação em atividade de desenvolvimento profissional nos últimos dois anos	Sim	100
(Se a resposta anterior foi sim) Avaliação do impacto dessa participação em sua atividade como secretário de educação	Sim, e houve um pequeno impacto	4,8
	Sim, e houve um impacto moderado	47,6
	Sim, e houve um grande impacto	47,6
Gostaria de ter participado de mais atividades de desenvolvimento profissional	Sim	95,2
	Não	4,8

Fonte: Elaborada pelos autores.

ENVOLVIMENTO DO *STAKEHOLDERS*

No conjunto apresentado na Tabela 2, puderam ser construídos três agrupamentos em função das médias obtidas: um com notas médias iguais ou superiores a 8 pontos (patamar superior do estrato alta aderência à expectativa teórica); outro com pontuações médias no intervalo abaixo de 8 pontos e igual ou superior a 7 pontos (patamar inferior do estrato alta aderência à expectativa teórica); e aquele com pontuações médias abaixo de 7 pontos (patamar inferior do estrato com aderência moderada à expectativa teórica).

Assim, os resultados indicaram três itens com pontuações acima de 8 pontos, sugerindo os DMEs mais aderentes à prática teórica do envolvimento com o PE. O item com maior pontuação (média 8,86 pontos) referiu-se às variáveis sobre o envolvimento do prefeito e diretores de escolas municipais, seguidas da variável que trata do envolvimento dos chefes de departamento e outros funcionários da SME, com média de 8,71 pontos. Esse resultado favorável pôde ser entendido como um aspecto significativamente relevante. Considerou-se que, no ambiente da SME, o alto envolvimento do prefeito, diretores e chefes de departamento é importante para o seu sucesso do PE. Visto que o prefeito provavelmente está ligado diretamente às decisões estratégicas, de longo prazo, junto ao secretário de educação, já os diretores e chefes de departamento estariam mais ligados ao planejamento tático, visando às ações de médio prazo (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009).

As variáveis conselhos municipais e alunos ficaram com médias ligeiramente inferiores de 7,95 e 7,48 pontos, respectivamente, sugerindo que esses pontos ainda têm muito a avançar para alcançar o esperado teórico. Conforme apontado por Drivas (2006), a participação dos alunos é fundamental principalmente para definir a missão e visão, assim como os objetivos a serem alcançados.

As menores médias ficaram abaixo de 7 pontos, indicando aderência moderada e fragilidade no trato com partes interessadas externas à SME, apresentando média de 6,52 pontos. Quanto à câmara municipal, com média de 6 pontos, sugere-se um distanciamento destes segmentos no PE. Também é possível observar que o coeficiente de variação desses casos é muito alto, expressando a divergência das respostas, o que ocasiona a interpretação de que o papel deles para o PE não está bem estabelecido entre os DMEs.

Barcellos (2012) esclarece que há funções da Câmara Municipal de suma importância para a qualidade da educação no município. Mesmo que essa relação pareça ocorrer indiretamente, o Legislativo municipal possui poder de intervenção direta em um sem-número de questões relativas aos problemas educacionais, tal como a criação do sistema municipal de educação. Assim, pode-se dizer que se o objeto do sistema de ensino é a prestação do serviço escolar, o Poder Legislativo será seu órgão complementar, sempre que forem executadas atividades para este sistema.

A partir da lógica descrita e dos dados apurados, conclui-se que ainda há um vasto caminho a ser percorrido para que Câmara Municipal e SME estreitem relações, no sentido de buscar a melhoria dos resultados na educação. Como argumenta Barcellos (2012), o órgão legislativo está diretamente relacionado ao sistema de ensino, na medida em que nele é formulado o conjunto de normas educacionais que garante unidade e coerência ao sistema de ensino.

Tabela 2 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis dos stakeholders

	Média	Mediana	CV (%)	Aderência
	7,77	8	15,39	Alta
Prefeito	8,86	9	17,58	Alta
Diretores de escolas municipais	8,86	9	31,73	Alta
Chefes de departamento e outros funcionários	8,71	9	21,01	Alta
Conselhos municipais	7,95	8	18,78	Alta
Alunos	7,48	8	18,01	Alta
Partes interessadas externas à SME	6,52	7	31,29	Moderada
Câmara Municipal	6,00	7	42,70	Moderada

Fonte: Dados da pesquisa.

USO DOS ELEMENTOS DO PE

Este foi o único construto que teve todas suas variáveis com médias acima de 8 pontos e CV baixo, deixando clara a homogeneidade das respostas que mostraram alta aderência em relação ao esperado teórico, como mostra a Tabela 3. Houve destaque para as variáveis “Desenvolvimento de uma visão de futuro” com média 9,19, “Revisão da missão organizacional”, “Identificação das necessidades e preocupações dos *stakeholders*” e “Desenvolvimento de planos de ação” que tiveram a mesma média de 9,10.

Esses dados se contrapõem aos achados de Sarmento, Menegat e Ramirez (2016), Drivas (2006) e Zimmermann (2018), que iniciaram seus trabalhos apresentando aos atores envolvidos os conceitos teóricos dos elementos de PE. A presente pesquisa investigou o próprio uso de tais conceitos. Sendo assim, mesmo que não haja conhecimento teórico sobre o assunto, os resultados das entrevistas demonstraram o uso deles. Seriam bem-vindas, portanto, investigações futuras para determinar se esse uso é intencional ou influenciado pelas atuais pressões dos órgãos que regulamentam a educação nacional.

Na realidade do trabalho ora desenvolvido, os dados demonstram que o público entrevistado está engajado com o uso das ferramentas do PE, mas ainda assim é possível desenvolver-se mais, principalmente no que tange à “Identificação e avaliação de fatores externos que possam ser ameaças ou oportunidades”, única variável com mediana 8 e a menor média 8,43, apontando uma provável relação com a variável “Partes interessadas externas à SME”, com média 6,52 e aderência moderada. Há, aqui, uma relação a ser ponderada. Para Bateman e Snell (1998),

as partes interessadas, que podem ser externas, ou seja, as pessoas que afetam ou que são afetadas pela realização da missão, dos objetivos e das estratégias da organização, devem ser consideradas no momento de realizar a análise do ambiente externo, feita após a definição de missão e visão.

Tabela 3 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis do uso de elementos de PE

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
	8,90	8,82	9,23	Alta
Desenvolvimento de uma visão para o futuro	9,19	9	12,06	Muito alta
Revisão da missão organizacional	9,10	9	9,77	Muito alta
Identificação das necessidades e preocupações dos stakeholders	9,10	9	10,93	Muito alta
Desenvolvimento de planos de ação	9,10	9	12,82	Muito alta
Desenvolvimento de objetivos da SME	8,90	9	12,11	Alta
Avaliação de pontos fortes e fracos internos	8,86	9	14,84	Alta
Desenvolvimento de metas para a SME	8,86	9	11,78	Alta
Esclarecimento das decisões organizacionais	8,81	9	12,75	Alta
Avaliação de viabilidade das estratégias propostas	8,81	9	11,99	Alta
Desenvolvimento de agenda estratégica	8,71	9	10,21	Alta
Identificação e avaliação de fatores externos que possam ser ameaças ou oportunidades	8,43	8	12,19	Alta

Fonte: Elaborada pelos autores.

PRÁTICAS ESTRATÉGICAS DE GESTÃO

Esse construto traz uma coesão na variação das respostas em torno das médias superiores a 8 pontos, como mostra a Tabela 3, permitindo a suposição de que algumas práticas estejam consolidadas, mas também sugerindo que podem avançar em seu desenvolvimento, já que nenhuma chegou a 9 pontos ou mais.

No entanto, há duas variáveis que aparecem mais vulneráveis: a que trata dos ajustes salariais pautados nos objetivos e metas do PE e a que traz o CME como principal responsável pelo acompanhamento do PME e, consequentemente, do PE. Com coeficiente de variação alto e muito alto, sugere-se que não há concordância entre os respondentes sobre esses temas.

Quanto à variável que trata dos ajustes salariais pautados no PE, há similaridade com os achados no trabalho de Poister e Streib (2005). A pesquisa desses autores indicou que as prefeituras visam metas e objetivos estratégicos nos planos de desempenho dos gerentes, contudo, não empregam essa mesma base

para avaliar o desempenho dos indivíduos e muito menos ajustes de salários na realização de metas e objetivos estratégicos. Nenhum estudo empírico sobre PE na gestão educacional, entre os citados neste artigo, tratou da questão meritocrática, talvez por esta não ser vista como relevante ou talvez por não haver interesse em discutir tal questão, levando-se em conta os entraves gerados pela legislação e a fraca relação com a Câmara dos Municipal, conforme constatado na Tabela 4.

A média de 4,71 para a variável que aponta o CME como principal responsável pelo acompanhamento do PME mostra que este conselho tem envolvimento aquém do que as orientações do MEC (2007) indicam. É possível deduzir, nesse sentido, que essa relação seja repensada e quem sabe estudada com mais profundidade. Relacionando os dados obtidos, por meio das entrevistas, à parte do referencial teórico utilizado neste trabalho, chega-se a alguns pontos tanto de aproximação, quanto de contraste. Segundo Drivas (2006), há relação entre o Conselho de Educação e a instituição de ensino, algo que promove melhorias no ambiente interno; sugere-se, portanto, que instituições americanas tenham essa prática ajustada. Já Oliveira (2006) apenas cita o CME como instituição necessária para a criação do sistema próprio de ensino. Esses autores, contudo, não discutem sua relação com a gestão da SME, dando a ideia que o papel do CME poderia ser mais bem trabalhado, a fim de que tal relação se fortalecesse.

Tabela 4 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis das práticas estratégicas de gestão

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
	7,81	7,75	15,18	Alta
Realização de atividade de identificação de problemas da SME	8,86	9	13,38	Alta
Participação da equipe gestora da SME para identificação de problemas	8,71	9	11,64	Alta
Realização de atividades de análise de cenários futuros	8,71	9	12,12	Alta
Chefes de departamento da SME e diretores de escolas são responsáveis por implementar iniciativas e projetos específicos que fazem parte do plano estratégico	8,62	8	12,42	Alta
Os objetivos estabelecidos para chefes de departamento da SME e diretores de escolas provêm do plano estratégico geral	8,48	9	16,10	Alta
As avaliações anuais dos chefes de departamento da SME e diretores de escolas são baseadas em grande parte na realização de metas e objetivos estratégicos	8,29	8	15,79	Alta
Os ajustes salariais anuais em sua secretaria são baseados em contribuições para o avanço do seu plano estratégico	7,62	8	27,36	Alta
O CME é o principal responsável pelo acompanhamento do PME e, consequentemente, do plano estratégico	4,71	5	72,97	Moderada

Fonte: Elaborada pelos autores.

ALOCÇÃO DE RECURSOS

Segundo Gracioso (1996), o próprio planejamento estratégico é definido pela alocação de recursos empregados para atingir os objetivos, criando condições para o crescimento; o sucesso do PE depende da capacidade do gestor em fazer essa condução. A heterogeneidade das respostas coletadas, uma vez que os coeficientes de variação são altos, em sua maioria, indica que há divergências quanto às variáveis envolvidas, significando que a alocação de recursos ainda é um campo que pode gerar muitos avanços na prática gestora.

Aqui as médias podem ser reunidas em quatro grupamentos distintos em relação à média alcançada em cada variável. Assim, as variáveis que tiveram média acima de 8 sugerem ter a maior aderência à prática teórica da alocação de recursos, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis da Alocação de recursos

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
	7,25	8,13	25,81	Alta
Elaboração do orçamento anual vinculada às prioridades e objetivos	8,81	10	17,07	Alta
Orçamento de capital desta SME reflete de forma acentuada as metas, objetivos e prioridades estabelecidas	8,48	9	20,29	Alta
Recursos financeiros disponíveis e não previstos no orçamento são direcionados ou realocados no orçamento para alcançar as metas e objetivos estabelecidos a longo prazo	8,29	9	23,24	Alta
Ações estratégicas influenciam as necessidades orçamentárias apresentadas pelos diretores de escola ou chefes de departamento da SME	7,95	8	24,68	Alta
Câmara Municipal considera as metas e os objetivos estratégicos da SME se ocorrer a revisão do orçamento anual	7,62	8	32,53	Alta
A definição da alocação de recursos orçamentários depende dos dados de desempenho relativos a metas e objetivos estratégicos	6,52	7	47,18	Moderada
A avaliação do desempenho do DME ou diretores de escola ou chefes de departamento é baseada no cumprimento das metas e objetivos estratégicos	6,48	8	57,67	Moderada
Reajustes ou bônus salariais anuais nessa SME são baseados no alcance dos objetivos estabelecidos	3,90	4	81,85	Baixa

Fonte: Elaborada pelos autores.

A variável que tratou da consideração das metas e dos objetivos estratégicos da SME, no caso de revisão do orçamento anual pela Câmara Municipal, obteve média de 7,62 pontos, resultado próximo ao observado em outras pesquisas (OZAKI, 2014; POISTER; STREIB, 2005). Aponta-se, dessa maneira, que as metas do PE não são levadas em consideração pelo Poder Legislativo quando há a revisão do orçamento anual referente à LOA, confirmando-se a fraca relação

entre SME e Câmara Municipal, descrita no construto “*stakeholders*”. Também nenhum dos trabalhos do referencial teórico, que relaciona práticas de PE na educação, traz indicações sobre essa participação. Deixa-se claro, assim, que esse é mais um ponto em que os gestores precisam avançar na busca da melhoria de seus resultados, afinal, está nas mãos da Câmara a aprovação das políticas públicas educacionais, bem como o uso das verbas.

Com aderência moderada, em relação à expectativa teórica e com média abaixo de 7 pontos, estão as variáveis com definição da alocação de recursos dependendo do alcance de metas e objetivos, com média de 6,52 pontos. Na média da avaliação de desempenho do próprio DME, diretores e chefes de departamento baseiam-se no cumprimento de metas e objetivos, tendo esse item contabilizado 6,48 pontos.

A variável com menor aderência, nesse agrupamento, foi “Reajustes ou bônus salariais anuais nessa SME são baseados no alcance dos objetivos estabelecidos”, com média 3,90 (aderência baixa), o que também ocorreu no trabalho de Poister e Streib (2005). Esse, portanto, era um resultado esperado, em virtude da legislação brasileira vigente para o setor público. Contudo, cabe refletir sobre a validade de uma prática que venha a reconhecer a gestão eficiente, eficaz e efetiva do gestor de PE. Sendo assim, remete-se novamente à questão meritocrática, já apontada no construto “Práticas estratégicas de gestão”.

MONITORAMENTO DE DESEMPENHO

A análise desse construto mostrou um coeficiente muito alto de variação das respostas, indicando que não há consenso nas notas dadas pelos respondentes a essas variáveis, com médias abaixo de 8, conforme a Tabela 6 (exceto para a variável que versa sobre a promoção de mudanças nos processos de avaliação e controle de projetos para melhorar a execução das ações estabelecidas, com média 8,86 e CV 14,84%). Sobre esse tópico, Poister e Streib (2005) ponderam que vincular medidas de desempenho a planos estratégicos é muito menos comum do que lidar com orçamentos e processos de gerenciamento com planos estratégicos entre cidades envolvidas no PE.

De um total de oito variáveis, cinco apresentaram variação das médias entre maior que 7 e menor que 8 pontos, demonstrando que a prática do monitoramento ainda está incipiente. Essas médias também indicam que o uso de indicadores parece ser uma prática ainda não adotada ou, se adotada, não consolidada. As orientações do MEC (2007) já discutem que não basta criar estratégias e ações sem que haja o monitoramento de desempenho constante, verificando se todas as etapas definidas estão sendo realizadas corretamente. Para

isso, é necessário ter clareza da diferença que há entre avaliação e monitoramento. A avaliação acontece em determinados períodos e comprova se as metas foram ou não atingidas, se as estratégias foram ou não eficientes; já o monitoramento é processo contínuo que verifica se cada ação está acontecendo de forma adequada.

Ao se referir aos benefícios do PE para o ambiente escolar, Peterson (1989 apud DRIVAS, 2006) afirma que uma organização simplesmente não pode saber o que está fazendo e o que pretende fazer, a menos que estabeleça periodicamente o monitoramento de seus objetivos. O planejamento estratégico permite tal acompanhamento, fazendo com que as escolas deixem de ser passivas e se tornem protagonistas do próprio sucesso.

Dessa forma, é possível avançar muito no uso de indicadores de desempenho, seja para verificar a execução das metas estabelecidas ou averiguar se houve melhorias em relação às gestões anteriores. Tais questões, nesse sentido, podem ser apresentadas, tanto para a câmara, quanto a toda comunidade envolvida no processo educacional.

Nessa perspectiva, a Tabela 6 também revela a fragilidade na divulgação dos indicadores à sociedade, com média 6,90 e também a comparação com o desempenho de outras secretarias, com média 6,81. Os resultados sugerem que há baixa prática em termos de monitoramento das ações da SME, que não apresentam foco no acompanhamento e controle do PE. Para Chiavenato e Sapiro (2009), o controle é um elemento cujo objetivo não é punir pessoas, mas resolver os problemas dentro da organização. Assim, a supervisão, que deveria ser realizada pela SME, deve integrar, de fato, as práticas do PE.

Tabela 6 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis do monitoramento de desempenho

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
	7,46	7,75	28,07	Alta
SME promove mudanças nos processos de avaliação e controle de projetos para melhorar a execução das ações estabelecidas	8,86	9	14,84	Alta
SME monitora resultados de desempenho ao longo do tempo para verificar se seus projetos em áreas estratégicas dessa gestão melhoraram em relação às gestões anteriores	7,90	9	36,67	Alta
SME usa indicadores de desempenho para monitorar a realização de metas e objetivos estabelecidos pela atual gestão	7,52	8	36,33	Alta
SME presta contas regularmente à Câmara dos Vereadores sobre indicadores de desempenho associadas ao PME	7,38	8	37,47	Alta

Tabela 6 - Média, mediana, coeficiente de variação e aderência das variáveis do monitoramento de desempenho

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
	7,46	7,75	28,07	Alta
SME usa indicadores de desempenho para controlar e acompanhar a implantação de projetos ou outras iniciativas de projetos ou outras iniciativas demandadas	7,24	7	38,05	Alta
SME submete seus programas aos interessados para avaliações mais críticas, com base nas metas e objetivos de seu PME	7,10	8	38,30	Alta
SME divulga para a sociedade, regularmente, indicadores de desempenho associados com o PME	6,90	7	44,41	Moderada
SME toma como base o desempenho de outras SMEs para medir a eficácia dos impactos das suas iniciativas estratégicas	6,81	7	42,72	Moderada

Fonte: Elaborada pelos autores.

O exemplo de outras redes pode sugerir modelos de sucesso, quando as comparações forem feitas a partir de critérios definidos, visto que só é possível fazê-la por meio de parâmetros iguais, como número de alunos atendidos, nível socioeconômico e recursos por aluno. A isto se dá o nome de *benchmarking* que, como afirma Langley *et al* (2009), trata-se do aprendizado adquirido com outras pessoas, referindo-se a buscar adaptar melhorias percebidas em outras organizações.

ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS

Este estudo foi projetado para avaliar o nível de incorporação dos conceitos do PE nas SMEs da RMSP. Os resultados, apresentados na Tabela 7, indicam que entre as SMEs estudadas há uso de elementos do planejamento estratégico, principalmente no que tange ao desenvolvimento de visão para o futuro, revisão da missão organizacional, identificação das necessidades das partes interessadas, como professores, alunos, pais e demais *stakeholders*.

A etapa de monitoramento de desempenho do PE apresenta resultado inferior às outras três, remetendo-se, assim, ao que afirma Mintzberg (1994), no tocante ao fato de que os gestores do PE focam mais esforços no planejamento e implementação do que no monitoramento e controle.

Ao analisar os resultados é possível notar que os estudos de Drivas (2006), Oliveira (2006), Sarmento, Menegat e Ramirez (2016) e Zimmermann (2018) partiram da formação de uma equipe que desenvolveria o PE e sua capacitação. Em contrapartida, o presente estudo se iniciou com o levantamento das práticas já realizadas pelos DMEs, com o cuidado de não influenciar suas respostas com qualquer conceito que pudesse mudar seu ponto de vista.

**Tabela 7 - Estatísticas dos elementos que compõem o
processo de gestão do PE**

	Média	Mediana	CV(%)	Aderência
Uso de elementos de PE	8,90	8,82	9,23	Alta
Práticas estratégicas de gestão	7,81	7,75	15,18	Alta
<i>Stakeholders</i>	7,77	8,00	15,39	Alta
Monitoramento de desempenho	7,46	7,75	28,07	Alta
Alocação de recursos	7,25	8,13	25,81	Alta

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observou-se que a contribuição da mensuração do PE, aqui obtida, deve ser entendida mais sob as óticas da possibilidade de discussão sobre sua presença ou ausência e da obtenção de uma referência que situe as ações ou práticas específicas dos seus elementos, do que pela ótica da precisão de sua avaliação.

A reflexão que se apresenta, por conseguinte, gira em torno da sistematização desses elementos que apresentaram alta aderência ao conceito teórico. Seriam tais resultados frutos de implementação efetiva do PE ou resultado de ações isoladas, advindas das tentativas e erros da vivência pessoal de seus gestores?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na literatura nacional e internacional (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; FISCHMANN, 1987 apud TERENCE 2002; KAPLAN; NORTON, 1997; MINTZBERG, 1994; OZAKI, 2014; POISTER; STREIB, 2005), foi possível instrumentalizar o conceito de PE, por meio dos construtos e variáveis que puderam ser usadas no instrumento de coleta de dados para aferição de seu grau de implementação nas SMEs. Dessa forma, o questionário estruturado foi aplicado aos 21 gestores respondentes e abarcou questões relativas à prática de PE.

Constatou-se que, na amostra pesquisada, os dados apontam para um perfil de dirigente tipicamente do sexo feminino, na faixa etária dos 51 anos, com remuneração média maior de R\$ 11.449,00 e com graduação completa em geral na área de educação. Pouquíssimos DMEs seguiram a níveis mais altos da formação acadêmica. A maioria faz parte do quadro do magistério, contudo sem formação em administração estratégica.

As principais conclusões deste estudo são colocadas de forma a obedecer a ordem dos construtos elaborados. No item que trata do envolvimento dos *stakeholders* nas SMEs pesquisadas, o prefeito aparece na maior pontuação média, indicando que o chefe do Executivo está presente nas decisões estratégicas. Também surgiram, com alta aderência, os diretores de escolas e chefes de departamentos, indicando que o planejamento tático também está bastante estabelecido nas secretarias pesquisadas. O relacionamento com a Câmara Municipal e os *stakeholders* externos sugere certa fragilidade levando à interpretação de que estes atores ainda estão distantes da rotina desses gestores.

O construto com maior aderência em todas as variáveis, ficando com a maior pontuação média foi o “uso dos elementos do PE”, mostrando que sua prática está estabelecida, aparentemente, de forma adequada. As análises das variáveis do construto “práticas estratégicas de gestão” mostram um afastamento entre as SMEs e o CME, talvez pelo fato de não haver a prática do acompanhamento do PME pelo conselho, talvez por conta da própria SME ter uma equipe que faça esse controle.

A “alocação de recursos” foi o construto que apresentou a menor pontuação média em que também aparece a variável com menor aderência “reajustes ou bônus salariais anuais baseados no alcance dos objetivos estabelecidos”, o que também foi verificado por Poister e Streib (2005). As variáveis que relacionam as metas e objetivos à alocação de recursos e também à avaliação dos diretores e chefes de departamento também apresentaram aderência moderada, sugerindo que a prática de conduzir os recursos financeiros e humanos aos mesmos objetivos e metas ainda não está estabelecida.

O construto “monitoramento de desempenho” mostrou que o uso de indicadores não é muito usual, sugerindo que as práticas de monitoramento possam ser desenvolvidas e o *benchmark* mais bem aproveitado; sinaliza-se, assim, que essa prática pode ser estruturada melhor em capacitações específicas para esse fim.

Em linhas gerais, a mensuração do grau de incorporação do PE pelas SMEs pesquisadas resultou em uma prática consolidada, com médias maiores que 7 pontos em todos os construtos, contudo, conforme já observado, com itens que podem ser desenvolvidos gerando melhorias.

Este artigo traz contribuições para o entendimento do uso das ferramentas do PE, podendo ser ponto de partida para novas pesquisas, haja vista que este campo de estudos é relativamente novo para a gestão municipal de educação.

REFERENCIAS

ANDRADE, N. A. *et al.* **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. **Educação e poder legislativo:** a contribuição da Câmara Municipal na formulação de políticas públicas de educação no município de Porto Alegre (2001 – 2008). 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração:** construindo vantagem competitiva. São Paulo, SP: Atlas, 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília, DF, 2006. (Caderno de Textos, 3).

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Programa GEM apoiará formação de dirigentes e técnicos municipais.** Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/46901>. Acesso em: 10 set. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CROZATTI, Jaime. Modelo de gestão cultural organizacional: conceitos e interações. **Cad. estud.** São Paulo, n.1 8, p. 1-20, ago. 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-92511998000200004>. Acesso em: 1º jul. 2017.

DRIVAS, Aimee E. **Strategic planning in education: a case study of the Chippewa Falls, WI Area Unified School District.** 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências de Treinamento e desenvolvimento) – University of Wisconsin-Stout Menomoneie, WI, 2006. Disponível em: <http://www2.uwstout.edu/content/lib/thesis/2006/2006drivasa.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA (EMPLASA). **Região metropolitana de São Paulo.** Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>. Acesso em: 13 jul. 2017.

GODEARDO, Baqueiro. **Métodos de pesquisa pedagógica.** São Paulo: Loyola, 1970.

GRACIOSO, Francisco. **Planejamento estratégico orientado para o mercado.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). **Perfil dos dirigentes municipais de educação 2010.** Brasília, DF, 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *balanced scorecard*.** São Paulo: Campus, 1997.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 5 ed. São Paulo: Atlas 2003. v. 1.

LANGLEY, Gerald J. *et al.* **The improvement guide: a practical approach to enhancing organizational performance.** San Francisco: Jossey-Bass Business & Management, 2009.

MINTZBERG, Henry. The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, p. 107-114, jan./feb.1994.

OLIVEIRA, Luciano Pimentel de. **A contribuição do planejamento estratégico para a gestão participativa**: uma análise a partir da percepção dos dirigentes das escolas estaduais públicas. 2006. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

OZAKI, Marcos Takao, **Elementos do planejamento estratégico na administração pública municipal**: um estudo dos municípios da região metropolitana de São Paulo. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2014.

POISTER, Theodore; STREIB, Gregory. Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 45-56, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Gestão em Foco**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/gestaoemfoco>. Acesso em: 1º dez. 2018.

SARMENTO, Dirléia Fanfa; MENEGAT, Jardelino; RAMIREZ, Vera Lúcia. Educação de qualidade e gestão pública: a construção do planejamento de uma secretaria de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 2, p. 313-333, jan. 2016.

STAMATTO, Maria Inês Sucupira. Um olhar na história: a mulher na escola (Brasil: 1549 – 1910). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO. 2., 2002, Natal. **Anais [...]**. Natal, 2002.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1995.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes. **Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa**: desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

ZIMMERMANN, Gilberto Costa. **Planejamento estratégico**: processo de construção que envolve muitas mãos, mentes e corações. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Educacional) – Unisinos, Porto Alegre, 2018.

Renata Hioni

Mestre em Gestão Educacional pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul E-mail: renata.hioni@gmail.com

Leandro Campi Prearo

Possui graduação em Matemática com Ênfase em Informática, Mestrado e Doutorado em Administração - Métodos Quantitativos pela Universidade de São Paulo (2008). Atualmente é professor de Pós-graduação FIA-USP; Pró-Reitor de Graduação, Gestor do Instituto de pesquisas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Professor do programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração e Mestrado Profissional em Docência e Gestão Educacional da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: leandro.prearo@gmail.com

Recebido em 22/07/2019

Aprovado em 22/06/2020

Violência juvenil: o desafio das práticas restaurativas no espaço escolar

Youth violence: the challenge of restorative practices in school space
Violencia juvenil: el desafío de las prácticas restaurativas en el espacio escolar

CEZAR BUENO DE LIMA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-7725-010X>

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Resumo: O artigo questiona as representações coletivas e as práticas institucionais que tendem a naturalizar o fenômeno da violência, assim como a justificar ações verticalizadas e punitivas de poder na composição dos conflitos juvenis no âmbito escolar. Apresenta alternativas teórico-metodológicas que ampliam o significado do termo violência, relacionando-o à teoria dos Direitos Humanos, à democracia deliberativa e às práticas restaurativas. Sugere a importância da construção de estratégias dialogadas, participativas e deliberativas de mediação e prevenção pacífica dos conflitos no espaço escolar.

Palavras-chave: Violência; Juventude; Direitos Humanos; Práticas Restaurativas

Abstract: *The article questions the collective representations and institutional practices that tend to naturalize the phenomenon of violence, as well as to justify verticalized and punitive actions of power in the composition of the juvenile conflicts in the school context. It presents theoretical-methodological alternatives that amplify the meaning of the term violence, relating it to Human Rights theory, deliberative democracy, and restorative practices. It suggests the importance of the construction of dialogic, participatory and deliberative strategies for mediation and peaceful conflict prevention in the school space.*

Keywords: *Violence. Youth; Human Rights; Restorative Practices.*

Resumen: *El artículo cuestiona las representaciones colectivas y las prácticas institucionales que tienden a naturalizar el fenómeno de la violencia así como justificar acciones verticalizadas y punitivas de poder en la composición de los conflictos juveniles en el ámbito escolar. Presenta alternativas teórico-metodológicas que amplían el significado del término violencia, relacionándolo a la teoría de los Derechos Humanos, a la democracia deliberativa y a las prácticas restaurativas. Sugiere la importancia de la construcción de estrategias dialogadas, participativas y deliberativas de mediación y prevención pacífica de los conflictos en el espacio escolar.*

Palabras clave: *Violencia; Juventud; Derechos Humanos; Práticas Restaurativas*

INTRODUÇÃO

O propósito do artigo é problematizar a percepção social dominante que tende a reduzir, em diferentes espaços, a compreensão de fenômenos sociais complexos como a violência ao paradigma do direito penal culpabilizador e retributivo, os Direitos Humanos a veredictos desabonadores que induzem uma falsa percepção coletiva de que tais direitos protegem mais os violadores da lei que as pessoas de bem e, por fim, a democracia à sua dimensão meramente representativa canonizada pela teoria da circulação das elites e do exercício verticalizado do poder.

As orientações teórico-analíticas aqui utilizadas enfatizam que as formas de saber-poder consideradas relevantes e que orientam o curso da gestão dos conflitos e das ações educativas podem suscitar, entre os adolescentes e jovens pobres e em situação de vulnerabilidade social, manifestações de indiferença, quando não de resistência, a projetos político-pedagógicos que não vislumbram a construção de estratégias de participação direta dos estudantes nas situações problemáticas que lhes dizem respeito.

Uma das hipóteses para contornar ou mitigar o descompasso entre as pretensões normativas da escola e as aspirações juvenis, no campo da mediação de conflitos, sugere a necessidade de a escola abrir-se à incorporação de novos conhecimentos e sensibilidades a respeito dos adolescentes e jovens para além daqueles que costumam defini-los como fonte de imaturidade, problema e desordem social. A utilização de aportes teórico-metodológicos com foco na realização de estudos de casos destinados a saber quem são esses adolescentes e jovens, o que eles têm a dizer, quais assuntos e pautas gostariam de propor e encaminhar, pode contribuir para conhecer e ressignificar os diferentes contextos que provocam situações de violência, diferentes interpretações dos Direitos Humanos e, ainda, socializar experiências empíricas que favoreçam a descentralização do poder, a abertura, o envolvimento e a coprodução de saberes e práticas comunitárias antirrepressivas de mediação e prevenção dos conflitos juvenis na escola.

No tocante ao método de exposição do trabalho, a primeira parte enfatiza o caráter complexo e multidimensional da violência, a segunda traz reflexões sobre a potencialidade dos Direitos Humanos na reversão da cultura punitiva e penalizadora que se espalha no espaço escolar e, por fim, a terceira parte ressalta o princípio educativo das práticas restaurativas nos processos de mediação e prevenção dos conflitos no espaço escolar.

VIOLÊNCIA, DIREITOS HUMANOS E PRÁTICAS RESTAURATIVAS: A IMPORTÂNCIA DE RESSIGNIFICAR CONCEITOS E FORMAS DE LIDAR COM OS CONFLITOS NO ESPAÇO ESCOLAR

Nas sociedades contemporâneas, o caráter multidimensional da violência demanda esforços acadêmicos e estratégias político-institucionais que levem em conta a diversidade das situações reais e/ou potenciais que funcionam como disparadores de atos e comportamentos considerados violentos.

Embora não seja esse o espaço para expor e aprofundar a vasta literatura acerca do tema e da resiliência do paradigma da punição que o orienta, autores como Bourdieu (2012), Foucault (1987), Adorno (1996), Hulsman e Celis (1993), Garland (2008) e Bonamigo (2008), enfatizam o caráter polissêmico de violência cujos atos e comportamentos usualmente definidos como tais extrapolam definições e práticas tradicionalmente habituadas a interpretá-las como uma *substância* autoinscrita na consciência coletiva legitimadora de ações retributivas. A perspectiva analítica adotada procura mostrar que o termo violência demanda a construção de itinerários ideológicos e discursivos, correlações de forças políticas, acadêmicas, midiática etc., que incidem nos processos de construção de verdades e no funcionamento dos aparatos institucionais repressivos de poder incumbidos de exercer a violência física e simbólica considerada legítima.

A pluralidade dos problemas que se inscrevem no cotidiano das pessoas, nos grupos e classes sociais, nos seus territórios e suas instituições desafia alternativas teórico-políticas alinhadas à desconstrução e circulação de verdades que rotulam determinados atos e comportamentos como violentos per si e conferem o monopólio do saber de perícia do Estado/peritos universitários no desfecho de tais atos e comportamentos. Essa tendência, aliás, mostra o quanto as instituições, as autoridades e os peritos sociais modernos, produtores e certificadores de saberes específicos, incluindo o campo acadêmico-institucional de interpretação dos Direitos Humanos, permanecem chancelando a “redução do conhecimento à ciência, da política ao Estado, e do direito à lei” (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016, p.14).

O quadro abaixo apresenta uma descrição ampliada do termo violência no intuito de postular a complexidade acadêmica, política e institucional sobre o tema, assim como pensar a importância da pesquisa de campo, com foco em estudos de casos, e iniciativas político-pedagógicas interessadas em compreender e problematizar conceitos e práticas essencialistas e reducionistas acerca da violência.

Quadro 1 - Tipologia das violências passíveis de observação nas sociedades contemporâneas

	Violência coletiva	Violência institucional	Violência estrutural	Violência cultural	Violência individual
FORMAS DE VIOLÊNCIA	- Participação direta e ativa da sociedade; - Linchamento popular; - Bullying.	- Instituições legitimadas para o uso da força (tecnologia de destruição); - Estado policial; - Instituição escolar.	- Desigualdade social: recursos, poder e decisão (sobre a forma de distribuí-los); - reprodução da fome, miséria, submissão étnica, etc.	- Exercício individual ou coletivo (uso da diferença para inferiorizar ou negar a identidade do outro).	- Manifestação interpessoal da violência (contra crianças, adolescentes, jovens (violência comum)); - Narcotráfico (violência organizada).

Fonte: Bonamigo (2008); Centro Internacional de investigação e Informação para a Paz, CIIP, (2002).

Elaboração: Lima (2019)

Para Bonamigo, a alusão ao termo violência não pode estar separada do contexto que “implica referenciar valores e normas” que se modificam “no tempo e no espaço das relações sociais”. Nas formações sociais do passado, por exemplo, o sentido atribuído à violência estava mais diretamente associado à “existência de dano físico” ao passo que, nas sociedades atuais, a emergência de novas sensibilidades amplia o significado e o alcance do termo, vinculando-o às práticas de “discriminação por cor, sexo, idade, etnia, religião, escolha sexual; situações de constrangimento, exclusão ou humilhação”. A ampliação dos provedores de significados alusivos à violência sugere que os processos de investigação sobre o tema não devem ser “determinados a priori, mas apreendidos nos coletivos onde se desenvolve a pesquisa”(BONAMIGO, 2008, p. 206).

A realização de um diagnóstico com foco nas múltiplas faces da violência no espaço escolar, envolvendo a participação amostral de 6.709 alunos de 129 escolas do ensino fundamental II, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), distribuídos em 6 capitais do país (Belém, BH, Fortaleza, Maceió, Salvador, São Luís e Vitória) em 2016, mostra como os estudantes pensam sobre a violência.

Tabela 1 - Avaliação atribuída pelos alunos às escolas, incluindo situações em que estes presenciaram situações de violência no espaço escolar (2016)

Tipos de violências nas escolas	Belém	Belo Horizonte	Fortaleza	Maceió	Salvador	São Luís	Vitória	Total (%)
Brigas	13,5	13,8	15,3	19,1	16,8	14	13,5	15,1
Xingamentos	11,9	12,9	15,0	15,8	16,6	15,0	14,0	14,4
Pichação	13,3	10,0	11,7	13,0	5,3	12,2	12,1	11,0
Roubos / furtos	11,9	10,3	10,4	10,3	10,4	11,2	6,8	10,1
Ameaças	7,1	7,9	7,6	9,9	7,8	6,6	7,7	7,8
Cyberbullying (zoar, ameaçar o xingar pela internet)	6,8	8,5	9,3	8,3	8,6	6,9	6,4	7,2
Discriminação	5,6	6,9	7,0	4,1	8,0	6,9	7,3	6,5
Uso de drogas ilícitas (maconha, cocaína, crack, cola etc.)	6,6	6,5	6	3,7	5,9	5	6,5	5,7
Tráfico de drogas	2,6	3,0	2,3	1,6	1,9	2,5	3,3	2,4

Fonte: Abramovay, (2016, p.31-33).

Elaboração: Lima (2019).

Dentre os tipos de violência que os estudantes afirmaram presenciar nas escolas, os acontecimentos envolvendo brigas, xingamentos, ameaças, cyberbullying e discriminação representam 55% dos casos; as situações de roubos e furtos, 10,2%; e as de tráfico e uso de drogas, 8,1%. Em relação às respostas juvenis, interessa aqui refletir como essas informações, para efeito de mediação e prevenção pacífica dos conflitos no espaço escolar, poderiam ser lidas e interpretadas como problemas indesejados, considerando “a complexidade dos seres, [...] suas relações [e] experiências vividas”. A promoção de políticas públicas alinhadas a perspectivas analíticas mais amplas de violência, Direitos Humanos e democracia sugeridas neste artigo, poderia contribuir para evitar que situações como as de xingamentos, brigas juvenis e, em certos casos, furtos e tráfico de drogas nas escolas fossem submetidas à bitola criminalizadora, assim como à sua “máquina de punir herdada de séculos passados”, que reduz a complexidade dos conflitos ao tripé violência, crime e inevitabilidade do castigo (HULSMAN; CELIS, 1993, p. 56). A indagação dos autores acerca do caráter simplificador que nutre o paradigma punitivo reforça a necessidade de enfatizar o papel educativo, participativo e deliberativo de novas estratégias de mediação, prevenção de conflitos e de enraizamento da cultura dos Direitos Humanos no cotidiano escolar.

O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NA REVERSÃO DA CULTURA PUNITIVA E RETRIBUTIVA NO ESPAÇO ESCOLAR

O ponto de vista aqui adotado enfatiza a necessidade de pensar os Direitos Humanos a partir da realidade econômica, social e política dos indivíduos, dos grupos, das classes sociais, enfim, da ação humana que assume a perspectiva que os direitos podem ser construídos “[...] desconstruídos, reconhecidos e negados, efetivados e violados na dialética da história”. (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016, p. 31). As lutas que originaram a normatização dos direitos das mulheres, das infâncias e juventudes, dos idosos, entre outros, mostram o caráter eminentemente histórico, contextual e não linear dos Direitos Humanos. Entretanto, uma rápida incursão na história da modernização ocidental testemunha a primazia dos direitos civis e políticos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais os quais permanecem como vagas promessas legais de materialização político-institucional.

Para Santos, a invenção das sociedades ocidentais fundamentadas na existência de indivíduos racionais e livres, portadores de interesses egoístas, sujeitos de si e diretamente responsáveis pelas suas escolhas, suas virtudes e seus fracassos, complementadas pelo discurso de normatividade apolítica dos Direitos Humanos, é funcional aos modelos de economia e de Estado neoliberal pelos motivos que seguem:

[...] sendo todos os indivíduos chamados, se não mesmos forçados, a ser autônomos, a sociedade pode legitimamente abandoná-los se os seus fracassos forem considerados como o resultado de inépcia no exercício dessa autonomia. Apolítica, pelo fato de o imenso poder desta ideia consistir na promoção de um conceito de poder tão imensamente fragmentado, como disseminado numa rede virtualmente infinita de interações entre indivíduos competindo por recursos escassos e recompensas no mercado (SANTOS, 2014, p. 9-10).

Em relação aos países da América Latina, Quijano amplia o olhar crítico sobre os Direitos Humanos ao considerar que a modernidade ocidental, berço das modernas declarações de direitos, se impôs de cima para baixo e imprimiu um “novo padrão de poder mundial”. O autor enfatiza, em especial, o código diferencial centrado na “ideia de raça” e a conversão das “formas históricas de trabalho, de seus recursos e de seus produtos, subordinados ao capital e ao mercado mundial”, para mostrar o peso destes elementos na formação de países, como o Brasil, marcados pela dominação colonial, escravidão e exclusão social. (QUIJANO, 2005, p. 117).

No Brasil, as cifras oficiais de letalidade urbana evidenciam que a maioria dos autores e vítimas de violência provêm de locais habitados por famílias pobres e, preferencialmente, da cor negra ou parda. Em muitas situações, as pessoas que habitam os territórios marcados pelo estigma da violência são tomadas por “um surdo sentimento de culpabilidade e vergonha, cujo peso subjacente” força os moradores a dissimularem o lugar onde residem e “evitam visitas de amigos e familiares” (WACQUANT, 2016, p. 5).

Em relação aos adolescentes e jovens envolvidos em casos de violência, dados do IPEA e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) apontam, desde 1980, “um processo gradativo de vitimização letal da juventude”. Entre 2005 e 2015 o Brasil contabilizou “um aumento de 17,2% na taxa de homicídio de indivíduos entre 15 e 29 anos” (IPEA, 2017, p. 25). O penúltimo levantamento disponibilizado pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) mostra que, entre 2009 e 2016, a taxa de encarceramento juvenil subiu de 19.940 para 25.929 adolescentes em regime de internação, internação provisória e semiliberdade (BRASIL, SINASE, 2016, p. 4). Nesse contexto de expansão da letalidade e de outras formas de violência que reverberam em taxas de aprisionamento alarmantes, proposições teórico-empíricas de defesa e promoção das políticas públicas sociais são desafiadas a questionar e afirmar, dentro e fora do espaço acadêmico, o caráter de indivisibilidade, interdependência e integralidade dos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

No plano da microrrealidade, as práticas sociais orientadas por relações de interesse, poder e luta por reconhecimento impactam não apenas as maneiras de ver e interpretar determinadas narrativas em torno dos Direitos Humanos, mas também as pretensões normativas e o funcionamento das instituições educacionais. A tipologia descrita abaixo, condicionada à necessidade de análise e compreensão dos sujeitos, das instituições e dos seus territórios locais, contribui para a promoção de estratégias pedagógicas contextualizadas de ressignificação dos Direitos Humanos junto a determinados públicos-alvo.

Quadro 2 - Descritivo dos Direitos Humanos passíveis de observação no espaço escolar e no entorno das escolas (bairro)

DIREITOS HUMANOS	Direitos civis	Direitos à/ao: Vida; Liberdade de consciência e de crença; Livre pensamento; Intimidade, a vida privada, a honra; Residência como asilo inviolável; Contra ilegalidade ou abuso de poder; Integridade física e moral (preso); Registro civil e certidão de óbito (gratuitos).
	Direitos Políticos	Participação no poder (governo e sociedade); Soberania popular (voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular); Manifestações políticas; Organizar partidos; Votar e ser votado.
	Direitos Sociais	Educação; Saúde; Alimentação; Trabalho; Moradia; Transporte, previdência social, proteção à maternidade e à infância, etc.
	Direitos Econômicos	Produção, distribuição e consumo da riqueza; Liberdade de escolha de trabalho; Renumeração justa, sem distinção de sexo (homens e mulheres); Higiene, segurança, promoção (por desempenho e tempo de serviço); Fundar sindicato, fazer greve; Segurança social.
	Direitos Culturais	Reconhecimento da identidade do indivíduo e o aproveitamento de suas qualidades; Acesso às fontes da cultura nacional (bens de natureza material e imaterial); Diversidade étnica e regional; Manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras; Educação e formação de qualidade que respeite plenamente sua identidade cultural.

Fonte: Brasil, (2010); Brasil. Constituição (1988); Conferência Mundial Direitos Humanos de Viena, (1993); ONU, (1948), Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Elaboração: Lima (2019).

O modelo descritivo acima pode ser utilizado como estratégia de sensibilização e ampliação da percepção juvenil acerca das diferentes dimensões dos Direitos Humanos. O envolvimento direto dos sujeitos nos processos de produção e ressignificação dos valores e normas permite dimensionar, por exemplo, até que ponto os propósitos oficiais de solução dos conflitos, ou mesmo os modelos de ensino-aprendizagem dirigidos aos jovens estudantes, podem mostra-se incongruentes com as expectativas que estes formulam em termos de eficácia, interesse e legitimidade social.

OS JOVENS COMO SUJEITOS QUE INTERPRETAM SEU MUNDO E FAZEM EMERGIR NOVAS PRÁTICAS DE SOCIABILIDADE NA ESCOLA

A compreensão de como os jovens pensam, agem e definem seus projetos de vida, contribui para evitar que as instituições e suas respectivas autoridades recorram a ações pedagógicas sedimentadas em concepções essencialistas e tradicionais de família, autoridade, ensino-aprendizagem, violência, trabalho, entre outros, em especial quando a sociedade e suas instituições educacionais se deparam com incertezas e crises dos procedimentos usuais de resolução dos conflitos¹.

Em relação às constelações familiares, o ideal de família nuclear burguesa, considerado ainda hoje como fonte privilegiada de controle social, vem perdendo centralidade. Crises econômicas, opções culturais de postergar casamentos, ter filhos ou simplesmente de viver sozinho, configurações homoafetivas etc. redefinem e volatilizam as noções de família estruturada, em especial, as formas tradicionais de casamentos, dando lugar a uniões estáveis e outras formas emergentes de configuração familiar. No caso das famílias que possuem filhos/as adolescentes e jovens, os interesses e valores idealizados pelos pais já não servem como sólida referência à sua prole. No lugar dos costumes e rituais de iniciação e passagem para a vida adulta, impõem-se novas formas de relações pautadas por interesses econômicos e socioculturais que apelam à formação de identidades grupais fluídas, delimitadas e autorreferenciais.

Paralelo a isso, as desigualdades concernentes à apropriação e distribuição do capital econômico-financeiro e educacional potencializam a contradição entre aquilo que pais, mães e responsáveis vislumbram para os seus filhos, em termos de expectativa profissional, sucesso e prestígio social, e os inúmeros entraves cotidianos que muitos adolescentes e jovens terão de enfrentar uma vez que estes têm sido, cada vez mais, confrontados com a recorrência de crises econômicas, precarização do ensino, dificuldades de conclusão dos estudos, ameaça do desemprego ou do subemprego.

Em relação às classes sociais, os filhos das famílias ricas e classes médias herdam estilos de vida, tecem círculos de amizade, frequentam as mesmas escolas e, em consequência, agregam heranças imateriais na forma de “casamentos

1 As noções em questão aparecem como resultados de projetos de pesquisa PIBIC, artigos científicos e demais produções acadêmicas anteriores, sob minha orientação e autoria.

vantajosos, amizades duradouras e acesso a relações sociais privilegiadas”. A apropriação desse conjunto diferencial de capital cultural os ajudará a promover a “reprodução ampliada do próprio capital material”. (SOUZA, 2009, p.19).

No que concerne ao valor-trabalho, ainda que seja cada vez mais difícil dissociar a relação ensino-aprendizagem da qualificação para o mundo do trabalho, é preciso lembrar que a perspectiva moral dominante que atribui valor intrínseco à categoria trabalho não deve subestimar a importância hierárquica que a sociedade, seu respectivo modo de produção e sua cultura aquisitiva atribuem às diferentes profissões. No atual cenário urbano, o fetiche da mercadoria tem sido mobilizado para atender necessidades subjetivas cada vez mais distintas no campo das emoções, das identidades e dos relacionamentos. Ao mesmo tempo, a imposição dos processos de robotização da produção, de arranjos organizacionais flexíveis e da desformalização jurídica de proteção ao trabalho fazem erodir a perspectiva de estabilidade no emprego e generalizar a oferta de trabalho temporário, terceirizado, precário e intermitente.

No caso dos adolescentes e jovens brasileiros, inseridos em um contexto de desigualdade, violência e exclusão social, a maioria permanece à margem das opções político-legais consideradas legítimas de acesso e aquisição de capitais que abrem o caminho das melhores escolas, dos melhores empregos e do sonho de mobilidade social ascendente. Logo, é compreensível que muitos adolescentes e jovens que se veem na iminência de não realizar seus sonhos dentro da moldura político-institucional vigente optem por alternativas ilegais de inclusão e ascensão social, mesmo que para isso formulem a consciência de trilhar o caminho da ilegalidade que, muitas vezes, os leva ao encarceramento prisional.

A tabela abaixo descreve os perfis etários e de escolaridade dos adultos e jovens encarcerados no Brasil.

Tabela 2 - Encarceramento de Adultos e jovens no Brasil

Ano base				2016
Total de pessoas adultas privadas de liberdade no Brasil				726.712
Adultos	Idade	%	Escolaridade ²	%
	18 a 24 anos	30%	Alfabetizado (sem cursos regulares)	6%
	25 a 29 anos	25%	Fundamental incompleto	51%
	30 a 34 anos	19%	Fundamental completo	14%
	35 a 45 anos	19%	Médio incompleto	15%
	46 ou mais	8%	Médio completo	9%

Escolaridade²

2 Analfabeto: 4%; superior incompleto: 1%.

Tabela 2 - Encarceramento de Adultos e jovens no Brasil

Adolescentes	Total de adolescentes em atendimento socioeducativo no Brasil ³			26.450 ⁴
	Idade	%	Escolaridade ⁵	%
	16 e 17 anos	57%	Analfabetos	8%
	18 a 21 anos	23%	Não frequentam a escola	57%
	14 a 15 anos	17%	Idade média de interrupção dos estudos	14 anos
	12 a 13 anos	2%	Idade média de cometimento do primeiro ato infracional	15 anos
	Não especifica idade	1%	Adolescentes que cometeram o primeiro ato infracional aos 15 anos	47%

Brasil² / 26.450⁴ / Escolaridade⁵

Fonte: IPEA, (2017); Brasil, (2016); Brasil, (2012).

Elaboração: Lima (2019).

Uma simples observação dos perfis de idade, escolaridade e outras vulnerabilidades inscritas nas biografias dos adolescentes e jovens em conflito com a lei, encarcerados ou sob outras formas de controle à céu aberto, evidencia o quão a política criminalizadora da questão social representa uma ameaça perturbadora no contexto das sociedades que se atribuem democráticas. Como reverter ou mitigar essa tendência de judicialização criminalizadora da vida social?

AS PRÁTICAS RESTAURATIVAS COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO DE GESTÃO DOS CONFLITOS NO ESPAÇO ESCOLAR

Embora não haja consenso a respeito da definição conceitual de justiça restaurativa, diversos autores como Zehr (2008), De Vito (2005), Lima e Silveira (2017) convergem ao afirmar que a expressão justiça restaurativa surgiu em 1977 para definir, em oposição à ideia abstrata de crime e caráter retributivo da pena, inscritos no direito penal convencional, os atos de agressão como um acontecimento que vincula material e/ou simbolicamente as figuras do agressor, da vítima e da comunidade. Em consequência, a busca de soluções restaurativas requer o empoderamento das partes envolvidas em conflitos, desde que estas se disponham a levar e participar espontaneamente dos procedimentos informais restaurativos em espaços comunitários, com a presença de mediadores/

3 Restrição de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade).

4 Outras modalidades: 521 adolescentes (atendimento inicial, internação sanção).

5 Os dados oficiais de 2016 não apresentam informações consolidadas de escolarização dos adolescentes em regime de internação. A opção aqui foi utilizar informações educacionais aproximadas, extraídas do levantamento encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ/2012).

facilitadores, preferencialmente distantes do rito burocrático e solene que configura a arquitetura do Poder Judiciário. No plano normativo, a Organização das Nações Unidas (ONU) busca convencer, desde 2002, diversos países a adotarem princípios e métodos de justiça restaurativa como forma de resolver conflitos, restaurando o dano causado à vítima e evitando estigmatizar a figura do agressor. O princípio não punitivo da responsabilização se realiza por meio da aprendizagem de técnicas de mediação, conciliação, transação etc., priorizando o atendimento das necessidades individuais e coletivas, além de promover a reintegração da vítima e do ofensor.

Em termos sociológicos, os valores e as práticas restaurativas não se confundem com o Estado e as instituições sob seu controle. Santos (1996) lembra que as sociedades complexas possuem diversos mecanismos de resolução de litígios, assim como instâncias mediadoras que incluem a família, os vizinhos, as associações comunitárias, os professores, os estudantes etc. A transformação dos litígios sociais em litígios judiciais é apenas uma alternativa entre outras e não é, de modo algum, a mais provável. (SANTOS, 1996, p. 50-52).

Embora a justiça restaurativa ressalte a importância do encaminhamento e solução não punitiva dos conflitos (crimes), é preciso reconhecer que, do ponto de vista da organização institucional e criminal do Estado, esse modelo permanece subordinado à centralidade das instituições estatais que, quase sempre, atribuem aos operadores da justiça como o Ministério Público e o Poder Judiciário o poder de dar a última palavra no desfecho dos conflitos. Nesses termos, a justiça restaurativa corre o risco de reproduzir a centralidade verticalizadora do Estado penal e funcionar apenas como um mecanismo alternativo e complementar de gestão dos conflitos no âmbito da justiça criminal, sob o controle disciplinar e culpabilizador das instituições oficiais.

Sob este ponto de vista, é preciso questionar o modo de recepção da justiça restaurativa nos espaços institucionais que, em princípio, não lidam com os mesmos problemas, os mesmos sujeitos e os mesmos objetivos que demandam o cotidiano dos aparatos à serviço da judicialização dos conflitos. Sob esse aspecto, a opção pela utilização do termo práticas restaurativas no espaço escolar diz respeito não apenas à opção por aportes teórico-valorativos que induzem diferentes possibilidades de abordagem institucional sobre o tema, mas às configurações das instituições, dos sujeitos e da própria natureza dos conflitos que ocorrem no espaço escolar.

No campo da justiça criminal (Direito Penal, Polícia, Ministério Público, Judiciário e Sistema Penitenciário) é possível afirmar, por exemplo, que os atores que a compõem têm sido instituídos e educados para ver, pensar e manejar uma

série de conflitos, fundamentando-se nas noções formais e abstratas de crime, criminoso, pena, prisão, etc., e, em muitos casos, mentalmente conformados à prescrição da pedagogia jurídico-penal retributiva e individualizante da punição.

As instituições educacionais, por seu turno, estão ligadas a percursos político-pedagógicos que demandam formação humanista e aprendizagem profissional de adolescentes, jovens e adultos. Enquanto instituição formal de controle, o papel do sistema de justiça criminal é reagir, intervir, julgar e retirar de circulação determinadas pessoas acusadas de violar a lei e cometer crimes contra a propriedade, determinadas pessoas e grupos sociais, ou seja, contra a própria sociedade. No tocante à instituição escolar, sua missão é, ao contrário, educar adolescentes, jovens e adultos e prepará-los para o exercício da cidadania. O papel da escola é, enfim, socializar e difundir conhecimentos humanos e técnico-científicos de modo que o conjunto das aprendizagens em questão, subordinado a valores democráticos e plurais, mostre-se capaz de incutir entre os educandos a importância do reconhecimento de certos valores e regras, como o direito à liberdade, à diferença, a autonomia, a superação da desigualdade e o respeito mútuo.

Outro ponto de reflexão em torno das práticas restaurativas nas escolas comporta a seguinte indagação: se essas, em princípio, não lidam com os mesmos sujeitos, os mesmos conflitos e os mesmos objetivos que demandam a intervenção do sistema de justiça criminal, como justificar a transposição de mecanismos alternativos de solução dos conflitos, oriundos do sistema penal, ao campo educacional? Embora tais indagações não comportem respostas conclusivas, um dos objetivos deste artigo é chamar atenção para a influência do paradigma da justiça criminal, em especial, das noções formais de crime, criminoso, culpa, caráter retributivo e individualizante da pena no cotidiano das instituições educacionais.

Nas sociedades contemporâneas, o direito penal culpabilizador e retributivo tem sido utilizado como o *locus* conversor de uma multiplicidade de problemas indesejados. Na medida em que a perspectiva penalizadora de gestão dos conflitos se torna hegemônica, a pedagogia punitiva, culpabilizadora, retributiva e individualizante tende a espalhar-se para outros domínios sociais incluindo o campo educacional.

Considerando o fato de as instituições educacionais utilizarem mecanismos formais de controle como os conselhos de classe, sistemas formais de avaliação ou, ainda, a crença meritocrática como critério para premiar talentos e punir fracassos, tais instituições tendem a produzir, entre os estudantes, efeitos análogos ao modelo de funcionamento da justiça criminal. Sob esse ponto, escreve Baratta, a instituição escolar enquanto aparato de “socialização da cultura dominante das camadas médias” pode fazer recair o expediente da punição,

principalmente sobre os jovens provenientes dos estratos inferiores da sociedade, aplicando “sanções negativas” e excludentes aos alunos que “apresentam notável dificuldade de se adaptarem a um mundo em parte estranho a eles, e a assumirem [...] modelos comportamentais e linguísticos” estranhos aos seus contextos de referência familiar e social. Segundo o autor, a função simbólica da punição escolar, dirigida “aos maus alunos” pode extrapolar o que os estudantes realmente *fizeram por merecer*, além de “transferir o mal e a culpa sobre uma minoria estigmatizada”. Neste caso, a estratégia da punição escolar funciona como fator de integração, recompensa e “convalidação [...] dos modelos de comportamentos não estigmatizados” da maioria (BARATTA, 2002, p. 173-175). Ao mencionar o cotidiano das instituições educacionais, Souza argumenta que estas operam de modo análogo:

[...] à prisão. [Em muitas situações] a escola vivenciada pelos sujeitos pesquisados é um instrumento de controle, penalização e distinção. [Uma instituição que] centraliza a aprendizagem em detrimento das dimensões fundamentais dos seres humanos, ignora a historicidade dos sujeitos, as condições materiais e psicossociais de sua existência e os entornos escolares onde estes sujeitos se encontram em constante embate (SOUZA, 2016, p. 167-169).

De acordo com os argumentos acima, a escola perde sua missão democrática e transformadora, aproximando-se da rotina de instituições portadoras de uma “cultura hierárquica, autoritária e punitiva”, além de disseminar entre os estudantes valores e métodos de lidar com “os conflitos internos” análogos àqueles “tratados pela ordem retributiva no Direito Penal” (Lima e Américo Jr, 2015, p. 2016).

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica, que preveem a participação coletiva na elaboração do projeto político-pedagógico das escolas e consideram que estas “assim como outras instituições sociais, têm um papel fundamental a desempenhar na garantia do respeito aos Direitos Humanos”, assumem feições meramente ritualísticas e/ou o destino de normas invisibilizadas no cotidiano escolar. (BRASIL, 2013, p. 164).

As recomendações do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) no fomento de “iniciativas de mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização” abrem caminho para mostrar, do ponto de vista das práticas restaurativas, que o papel da escola deve ir além da proposição pacífica de mecanismos para dirimir “conflitos internos”. (BRASIL, 2010, p.144-145)

As referências normativas acima corroboram que missão desafiadora da escola é, antes, problematizar, contextualizar e disseminar a pluralidade de conceitos e valores atinentes à “democracia, igualdade, respeito”, participação e

deliberação (Lima e Américo Jr, 2015, p. 217). Conforme esse entendimento, a práticas restaurativas abrem, entre os educadores, educandos e a comunidade, perspectivas inovadoras voltadas não apenas à proposição pacífica de solução dos conflitos, mas à coprodução coletiva de diálogos participativos, democráticos, inclusivos e deliberativos direcionados à construção de aprendizagens significativas e à promoção dos Direitos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem menosprezar os impactos da atual conjuntura caracterizada pela emergência de plataformas políticas autoritárias, desigualdade econômica, violência e exclusão social, as quais reverberam em práticas educacionais que reproduzem e legitimam modelos verticalizados e retributivos de gestão dos conflitos, a escola vê-se desafiada a problematizar, analisar, desnaturalizar e ressignificar a compreensão de temas como violência, Direitos Humanos e democracia e abrir-se à emergência de novos conceitos que favoreçam a coprodução comunitária de saberes e práticas horizontais e restaurativas, orientadas pelo princípio da corresponsabilização e superação da cultura culpabilizadora e retributiva.

A compreensão e ressignificação desses temas se inscreve no contexto de uma realidade social configurada por desigualdades, lutas, conflitos e embates que confrontam e vislumbram distintos projetos de sociabilidade. Ao mesmo tempo, o contexto da microrrealidade dos sujeitos, de suas comunidades e de seus territórios requer a combinação entre aportes teóricos-metodológicos e a realização de estudos de casos que, em relação aos conflitos no espaço escolar, atribuam aos sujeitos envolvidos (adolescentes, jovens e suas famílias, professores, direção da escola e funcionários) a centralidade da fala e a inclusão de suas experiências de vida como estratégia de composição pacífica dos conflitos.

A opção por formas descentralizadas de poder, corresponsabilização individual e coletiva no encaminhamento e desfecho dos conflitos na escola representa uma alternativa acadêmico-política refratária à judicialização de atos e comportamentos por entender que estes podem e devem ser resolvidos de outra maneira. As possibilidades de êxito das práticas restaurativas no espaço escolar devem orientar-se pelo princípio da desjudicialização dos conflitos, uma vez que a peculiaridade do campo educacional jamais poderia tomar de empréstimo conceitos e métodos de intervenção oriundos do campo jurídico-criminal culpabilizador e retributivo.

A investigação acadêmica com foco nas práticas restaurativas e no protagonismo dos adolescentes e jovens, assim como na comunidade interna e externa à escola pode oferecer não apenas novas perspectivas de resolução pacífica dos conflitos, mas a construção de itinerários democrático-participativos e deliberativos que favoreçam o enraizamento da cultura dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. F. de A. **A gestão urbana do medo e da insegurança**. 1996. 256 P. Tese (Livre docência) - Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1996.

ABRAMOVAY, M. (Coord.). **Diagnóstico participativo das violências nas escolas: falam os jovens**. Rio de Janeiro: FLACSO - Brasil, OEI, MEC, 2016.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BONAMIGO, I. S. Violências e contemporaneidade. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p.204-213, jul./dez.2008.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Trad. Maria Helena. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 8. ed. Campinas, SP: Papirus, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Panorama Nacional. **A execução das medidas socioeducativas de internação: Programa Justiça ao Jovem**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf. Acesso em: 12 abr., 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr., 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Diretrizes curriculares nacionais gerais da educação básica**. Brasília: MEC; SEB; DICEI, 2013.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). **Levantamento Anual SINASE 2016**. Brasília: MDH, 2016. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf. Acesso em: 12.abr., 2020.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. rev. e atual. Brasília: SDH/Pr, 2010.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. **O estado da paz e a evolução da violência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

LIMA, C.B.; SILVEIRA, J. I. Práticas deliberativas e restaurativas em medidas socioeducativas: jovens como sujeitos de direitos. **Argumentum**., Vitória, v. 9, n. 3, p. 140-153, set./dez. 2017. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/argumentum/issue/view/695>. Acesso em: 12 abr., 2020.

LIMA, C.B.; AMÉRICO JUNIOR, Elston. Educar para a paz: práticas restaurativas na resolução de conflitos escolares. **Rev. Educ. Movimento**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, págs. 195-224, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/issue/view/1728/showToc>. Acesso em: 12 abr., 2020.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 14-25 jun.1993, Viena. **Declaração e programa de ação de Viena**. Viena, 1993. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

DE VITTO, R. C. P. Justiça criminal, Justiça restaurativa e Direitos Humanos. In: SLAKMON, C.; DE VITTO, R. C. P.; PINTO, R. S. G. (Org.). **Justiça restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p.41-51.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUZA JUNIOR, J. G. de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos**. Belo Horizonte: D'PLÁCIDO, 2016.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HULSMAN, L.; CELIS, J. B. de. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA APLICADA (IPEA). **Ipea e FBSP divulgam o Atlas da Violência 2016**. São Paulo, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27404. Acesso em: 18 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 12 abr., 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 12/2002: princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal**. 2002. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol4/parte-vi-miscelanea/nacoes-unidas-conselho-economico-e-social>. Acesso em: 12 abr., 2020.

QUIJANO, A. **Colonialidade do poder: eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2005. Disponível em: [<biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf>](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 12 abr., 2020.

SANTOS, B. de S. **Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, B. S. et. al. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 30, p.29-59, fev.1996.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

SOUZA, L. A. de. **Criminalidade juvenil: significados e sentidos para reincidência em medidas socioeducativas de internação no estado do Paraná**. 2016. 251 p. (Dissertação) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2016.

WACQUANT, L. A estigmatização territorial na cidade da marginalidade avançada. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v.16, n. 1, p.1-13, jan. 2006. Disponível em: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2365/2165>. Acesso em: 12 abr., 2020.

ZEHR, H. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça: justiça restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Cezar Bueno de Lima

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do curso de graduação em Ciências Sociais da PUCPR. E-mail: c.bueno@pucpr.br

Recebido em 22/07/2019.

Aprovado em 22/06/2020

A massificação do ensino superior como política pública educacional e suas implicações em Angola

The massification of higher education as public educational policy and its implications in Angola

La masificación de la educación superior como política educativa pública y sus implicaciones en Angola

JOÃO MANUEL CORREIA FILHO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-0868-9108>

Universidad de la integración de las Americas

TAIMARA ROA ALEAGA

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0003-4988-521X>

Universidad Santiago de Cuba

FILOMENA DE JESUS FRANCISCO CORREIA FILHO SACOMBOIO

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-5876-0657>

Pontificia Universidade Católica do Paraná

Resumo: O processo de massificação do Ensino Superior impõe uma visão de formação de profissionais na sociedade que hoje está em trânsito com diferentes concepções no subsistema. Nesse sentido, baseia-se em conceitos de participação legítima, desenvolvimento pessoal e formação de profissionais comprometidos e adaptável como expressão de uma dinâmica que deve ser sustentada por mudanças inerentes ao crescente desenvolvimento da sociedade. Desse modo, o artigo tem por finalidade analisar a massificação do Ensino Superior como política pública educacional tendo em conta às suas implicações. Assim, o estudo é de abordagem qualitativa, que se adequou no contexto educacional do Ensino Superior em Angola. Fez-se uma análise das etapas que conduziram o processo de massificação de acordo as políticas educacionais por meio de uma pesquisa analítica e descritiva, a partir da análise bibliográfica e documental, na busca de respostas de uma realidade social sobre este processo desde a sua gênese até a atualidade. Contudo, a massificação do Ensino Superior proporcionou o aumento das IES e consequentemente o número de estudantes e professores nesse subsistema, diminuindo o êxodo rural. Além disso, trouxe consequências positivas e negativas que servem de base para aperfeiçoamento do processo tendo em conta a articulação do ensino, investigação, gestão e extensão.

Palavras-chave: Massificação, Ensino Superior e Política Pública Educacional.

Abstract: *The process of massification of Higher Education imposes a vision of training professionals in the society that is in transit with different conceptions in the subsystem. In this sense, it is based on concepts of legitimate participation, personal development, and training of committed and adaptable professionals as an expression of a dynamic that must be sustained by changes inherent to the growing development of society. In this way, the article aims to analyze the massification of Higher Education as a public education policy taking into account its implications. Thus, the study has a qualitative approach, which was adapted for the educational context of Higher Education in Angola. An analysis was made of the stages that led the process of massification according to educational policies through analytical and descriptive research based on a bibliographic and documentary analysis in search of answers to a social reality about this process from its genesis to the present. However, the massification of Higher Education led to an increase in HEIs and, consequently, the number of students and teachers in this subsystem, reducing the rural exodus. Besides, it brought positive and negative consequences that serve as a basis for improving the process taking into account the articulation of teaching, research, management, and extension.*

Keywords: *Massification, Higher Education and Public Educational Policies*

Resumen: *El proceso de masificación de la Educación Superior impone una visión de formación de profesionales en la sociedad que hoy está en tránsito con diferentes concepciones en el subsistema. En este sentido, se basa en conceptos de participación legítima, desarrollo personal y capacitación de profesionales comprometidos y adaptables como expresión de una dinámica que debe ser sostenida por los cambios inherentes al desarrollo creciente de la sociedad. Por lo tanto, el artículo tiene como objetivo analizar la masificación de la educación superior como una política educativa pública teniendo en cuenta sus implicaciones. El estudio tiene un enfoque cualitativo, que se adaptó en el contexto educativo de la Educación Superior en Angola. Se realizó un análisis de los pasos que condujeron al proceso de masificación de acuerdo con las políticas educativas a través de una investigación analítica y descriptiva basada en el análisis bibliográfico y documental en busca de respuestas a una realidad social sobre este proceso desde su génesis hasta el presente. Sin embargo, la masificación de la educación superior condujo a un aumento de las IES y, en consecuencia, al número de estudiantes y docentes en este subsistema, reduciendo el éxodo rural. Además, trajo consecuencias positivas y negativas que sirven como base para mejorar el proceso teniendo en cuenta la articulación de la enseñanza, la investigación, la gestión y la extensión.*

Palabras clave: *masificación, educación superior y política educativa pública.*

INTRODUÇÃO

A história do Ensino Superior em Angola está associada ao percurso histórico do continente africano, admitindo algumas particularidades. Assim sendo, Makosso (2009), atesta que a história do Ensino Superior em África passa por três fases: a primeira fundou-se na chamada período da *universidade colonial*, aquela instaurada pelo colonizador; a segunda é o período da *universidade da independência*, que consistia na salvaguarda da soberania das nações, por meio da

autodeterminação do plano académico e finalmente o período da *universidade de desenvolvimento*, que materializam os intentos e os fins estratégicos que possa ajudar o país na rota do desenvolvimento sustentável através da ciência.

Nessa perspectiva, associada a essa estratificação, a UNESCO (1999) periodiza o Ensino Superior Africano em: *Fase da universidade como símbolo de soberania*, em que os países africanos colocam a educação como fonte de desenvolvimento económico, social e cultural; *a fase da Expansão*, que replica a carência de formação de quadro para garantia de uma melhor qualidade de vida e, finalmente *a fase de crise*, em que o Ensino Superior constitui um peso excessivo em termos de custos, no rácio professor-estudante e o pessoal não docente.

Relacionado com isso, a periodização da UNESCO (1999) não foge da ideia de Makosso (2009), em que apresentava quatro momentos proeminentes do Ensino Superior em África. O primeiro consistia na africanização dos postos dos professores e investigadores; o segundo ressalta a expansão e multiplicação dos estabelecimentos de ensino; o terceiro trata da elaboração dos quadros estatutários e por último a criação de órgãos destinados a orientar às políticas nacionais.

Assim sendo, quer a Unesco (1999), quer Makosso (2009) apresentam a segunda fase como sendo a da Expansão ou massificação do Ensino Superior no continente africano e é sobre esta segunda fase que será o objeto de análise como uma política pública educacional. Segundo Mohamedbhai (2008), a massificação é um fenómeno global que resulta da democratização da educação e do advento da economia do conhecimento e da globalização.

Por conseguinte, a massificação dependeu muito do contexto de cada país ou continente, por exemplo no caso da Europa diferente de África, esse fenómeno deu-se na década de 80, onde se abriu a universidade para um vasto número de estudantes. Este processo, segundo Makosso (2009, p.48), deveu-se a três fatores importantes:

O primeiro consistiu no desenvolvimento económico, levou a procura de saberes técnicos e científicos aumentou exponencialmente; o segundo deveu-se o desenvolvimento da democracia levou uma parte crescente da sociedade a procurar a distinção social associado a um título universitário.

Neste sentido, o conceito massificação tem sido apanágio de discussão na perspectiva de vários autores, como é o caso de Mohamedbhai (2008) que afirma que consiste na adaptação de um fenómeno das suas características, ao passo que Scott (1995), compreende que este termo para o Ensino Superior descreve o rápido aumento no número de matrículas de estudantes. Contudo, Mohamedbhai (2008) considera que a matrícula é utilizada para definir a massificação a este nível

nos países industrializados, e não nos países em desenvolvimento, como é o caso da maioria dos países Africanos, pois apresentam uma taxa de escolarização muito baixa, embora note-se um aumento substancial.

De igual maneira, o autor antes citado refere que a massificação nos países em desenvolvimento consiste na criação de condições para acolher um número significativo de estudante por meio de regimentos que levam ao aumento de estudantes matriculados. Na maioria dos países Africanos, a massificação institucional ocorreu sem ter em conta um planeamento adequado que conduzisse ao aumento gradual e proporcional de recursos humanos, financeiros e físicos para lidar com a nova realidade.

Não obstante a isso, o Ensino Superior foi sempre distinguido como um instrumento pertencente a um grupo de elite e que, ao longo do tempo, logo após a independência, as estruturas governamentais passaram a considerar como uma prioridade o processo de massificação para o desenvolvimento sustentável do país. Mas, independentemente do interesse na massificação, as Instituições de Ensino Superior (IES) representaram sempre intelectualidade devido à severidade da sua história.

A contenda massificação do Ensino Superior não é um fenómeno isolado, ela acontece em todas as realidades, embora diferencie-se em função da época, do contexto e dos objetivos que preconizam. Dessa forma, esse nível de ensino foi sempre confrontado com consistências novas, em termos de expansão, diferenciação e revolução do conhecimento, inserindo modificações nos sistemas educativos e desafiando os decisores políticos no sentido de observarem esse subsistema como prioridade no desenvolvimento dos países.

Nesse contexto, o Ensino Superior em Angola vivenciou várias mudanças desde o período colonial em 1962 até os dias de hoje, com processos de descentralização e recentralização dependente do contexto histórico. Assim, tem-se observado, nos últimos 20 anos, muitas transformações na estrutura social e de classes dos Angolanos, o que levou o caminho para a massificação do Ensino Superior, suscitando o aumento considerável de instituições públicas e privadas. Desse modo, a massificação desse subsistema de ensino foi constituída como uma política pública com avanços e retrocessos, causando várias consequências negativas e positivas

Por tal razão, o presente artigo tem por finalidade analisar a massificação do Ensino Superior como política pública educacional, tendo em conta as suas implicações. Para tanto, foi necessário realizar um estudo de abordagem qualitativa, que se adequou no contexto do Ensino Superior em Angola. Desde esta perspectiva, tendo em conta os objetivos, enquadra-se numa pesquisa analítica

e descritiva, e a partir dos procedimentos é bibliográfica e documental na busca de respostas de uma realidade social sobre o processo de massificação desde a sua génese até a atualidade.

Sendo assim, realizou-se uma análise com relação as etapas que conduziram à aplicação das principais políticas educacionais que influenciaram nesse processo, tendo em conta o acesso de um número maior de pessoas. Nesse sentido, para permitir um estudo mais detalhado do tema em questão, foi necessário ter em conta os seguintes indicadores:

1. Aplicação das principais políticas educacionais que influenciaram no processo de massificação do ensino superior em Angola;
2. Aumento do número de pessoas com acesso as IES;
3. Gestão das IES em relação à qualidade do processo de massificação.

Sendo consequente com os critérios acima expostos, deve-se entender e considerar como uma forma essencial na formação dos profissionais. Dessa maneira, consideram-se as possibilidades de um processo dinâmico de ensino-aprendizagem, que facilita trabalhar com definições flexíveis e amplas (mas não menos rigorosas) de qualidade, a partir da diversidade de instituições e estudantes que existem em correspondência com as demandas da sociedade angolana.

1. A MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM ANGOLA

A partir da periodização da história do Ensino Superior em Angola segundo Filho (2019), é possível discriminar as etapas da massificação que se constituem como focos de análise das causas e consequências, sendo a primeira etapa a tentativa de massificação do ensino superior no período colonial (1962-1975), a segunda o ensaio da massificação do Ensino superior através do ensino não presencial (1976-1991) e, por último, a massificação do ensino superior através da democratização das instituições (1992-2019).

1.1. TENTATIVA DE MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO COLONIAL (1962-1975)

O ano de 1962 corresponde ao marco da criação dos Estudos Gerais Universitários (EGU) a partir do Decreto-lei 44530, de 21 de Agosto, na chamada província ultramarina de Angola, em que se repartiu em três cidades nomeadamente, Luanda, Nova Lisboa (Huambo) e Sá da Bandeira (Lubango). Apesar disso, nesse período de 1962-1975, não se encontram registos documentais que indiquem massificação, porque nessa etapa o Ensino Superior era destinado particularmente à classe burguesa, tornando-o elitista. De acordo com Filho

(2019), essa discriminação fez com que o Ensino Superior ficasse confinado às pessoas da zona litoral e dos grandes centros urbanos onde existia a maior concentração dos colonos.

A tabela 1, representa a análise comparativa dos professores e estudantes do ensino superior de 1964 a 1974 durante a etapa colonial. Deste modo, em 1964 a província ultramarina contava com 38 professores para uma matrícula de 531 estudantes, logo, 10 anos depois, passou a ter 274 docentes para 4176. Nesse sentido, percebe-se uma evolução tímida nos primeiros anos, ao passo que nos últimos anos nota-se um aumento significativo tanto de professores e estudantes.

Tabela 1 - Análise comparativo de estudantes e professores na etapa colonial

Ano	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Professores	38	38	38	77	84	123	160	232	273	274	274
Estudantes	531	584	706	989	1252	1784	2369	2668	-	-	4176

Fonte: Anuário Estatístico Ultramarino (1961-1974)

Assim sendo, foi já no governo de transição constituído pela potência colonial e os três movimentos de libertação na véspera da descolonização de Angola em 1975 que houve a tentativa de massificação em que a então Universidade de Luanda, a única na altura, dá lugar às três universidades com autonomia própria, nomeadamente Universidade de Luanda, Universidade do Huambo e Universidade do Lubango. Esse projeto infelizmente não venceu, devido a diversas dificuldades de ordens infraestrutural, da insuficiência de quadro técnico, de condições materiais e fundamentalmente pela situação política que o país atravessou logo após a proclamação da independência no dia 11 de Novembro de 1975.

Tendo em conta o objetivo do processo de massificação do Ensino Superior a partir da análise dos resultados desta primeira etapa em função dos indicadores determinados, percebeu-se que, além da Universidade de Luanda dar lugar às três universidades com autonomia própria, considerou-se só como tentativa do processo de massificação, porque, de igual forma, não se encontraram registos documentais que indiquem a presença dele, pois o Ensino Superior era destinado particularmente à classe burguesa, tornando-o elitista.

Não obstante, o processo de ensino-aprendizagem foi caracterizado exclusivamente pelo verbalismo intelectualista, deixando apenas a repetição, fixação, memorização para o estudante. A maioria dos cursos não possuíam estágios como parte de seus currículos, limitando-se às aulas teóricas, impossibilitando o desenvolvimento técnico, industrial e profissional mais completo do país.

Dessa forma, a gestão das IES em relação à qualidade do processo tinha limitações, pois os objetivos não foram determinados levando em consideração a derivação gradual dos requisitos dos programas, eram enquadrados na definição de objetivos políticos e na orientação e instrução do professor.

Contudo, existiam conteúdos descontextualizados e marcadamente teóricos, dados pelos conhecimentos e valores acumulados pela sociedade, ensinados como verdades absolutas separadas das experiências e realidades dos estudantes e do seu contexto. Esses conteúdos tinham caráter acadêmico e eram representados em partes isoladas, com o consequente desenvolvimento de um pensamento empírico, descritivo, mas não teórico. Os métodos de ensino foram transferidos literalmente para as palavras do professor.

Finalmente, afirma-se que nesta etapa apenas foi uma tentativa de massificação, devido a um conjunto de restrições que o sistema colonial impunha relativamente ao acesso ao Ensino Superior, bem com a falta de legislação documental que apoia essa etapa.

1.2. ENSAIO DA MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DO ENSINO NÃO PRESENCIAL (1976-1991).

Com a descolonização de Angola, o número de estudantes diminuiu de forma radical de 4176 estudantes em 1974 para 1109 em 1977. Esse fato deve-se ao êxodo de professores e outros funcionários administrativos para Portugal, criando, assim, uma grande debilidade do Ensino Superior, pois Angola não estava preparada para assumir o nível de ensino devido à falta de quadros qualificados. Nessa etapa, as três universidades que tinham sido criada na véspera da independência no governo de transição unificam-se e passam a ser chamada Universidade de Angola, em 1976 criada pelo do Decreto n.º 60/76, de 19 de Junho, que vigorou até 1985, cujo reitor foi o Dr. António Agostinho Neto, então Presidente da República Popular de Angola e que tinha como missão a reestruturação de todo o sistema de Ensino Superior, afetado pelas transformações impostas pelo momento.

Foi nesse período de gestão que se aprovaram dois instrumentos fundamentais para o funcionamento da Universidade, o Decreto n.º 37/80, de 17 de Abril, o Estatuto orgânico da Universidade de Angola e o Estatuto da

carreira Docente o Decreto n.º 31/80, de 10 de Abril, o que permitiu a criação de parcerias com indústrias petrolífera e diamantífera para colmatarem as dificuldades orçamentais que a Universidade tinha e levar avante a massificação do Ensino Superior.

Apesar desse financiamento, a crise na universidade não abrandou, devido à instabilidade política, social e económica. Nesta conformidade, fez-se uma avaliação externa e, como saída, extinguiu-se a Universidade de Angola e criou-se a Universidade Agostinho Neto (UAN), pela Resolução n.º 1/85, de 28 de Janeiro de 1985, cuja missão era de dar continuidade à massificação do Ensino Superior através da estratégia do ensino não presencial em regime experimental nas áreas de Ciências da Educação, Economia e Direito, com a finalidade de congregar estudantes em Luanda, Lubango e Huambo, onde funcionavam núcleos de ensino universitário.

Essa estratégia levou a repartição de responsabilidades entre a Universidade, que tinha de garantir filosofia e políticas de ensino, com as questões científicas e metodológicas, a supervisão do cumprimento dos programas e das avaliações, do material didático, bem como a disponibilização dos docentes de forma periódica, ao passo que os governos províncias tinham o encargo da criação das condições matérias de subsistências e a transportação dos estudantes das suas províncias (SILVA, 2004).

Com o ensino não presencial na UAN, foi obrigada a aprovação do seu estatuto orgânico, o Decreto n.º 55/89, de 20 de Setembro, do Conselho de Ministros, possibilitando, assim, a formação de Unidades Orgânicas em várias províncias do país, dividido por Centros, Polos e Núcleos Universitários.

As Unidades Orgânicas podem ser Faculdades, Instituto Universitários, Escolas Superiores e Instituto de Investigação Científica (Relatório da UAN, 2002-2004). Os “Centros Universitários” subordinavam-se diretamente à Reitoria da UAN, dirigidos por um Vice-reitor ou por um coordenador nomeado pelo Reitor, ao passo que os Polos Universitários eram um embrião de um futuro centro universitário, estando subordinado a um deles, que pode conter Unidades Orgânicas e Núcleos Universitários ainda não autónomos sob o ponto de vista pedagógico e científico (Relatório da UAN, 2002).

A UAN era constituída por 6 (seis) Centros Universitários formado por duas ou três províncias e 6 (seis) polos compostos por apenas uma província como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 2 - Centros Universitários distribuídos por províncias

N.º	Centro Universitários	Província
01	Centro Universitário de Luanda	Luanda e Bengo
02	Centro Universitário de Cabinda	Cabinda e Zaire
03	Centro Universitário do Uíge	Uíge, Cuanza-Norte e Malange
04	Centro Universitário do Huambo	Huambo e Bié
05	Centro Universitário de Benguela	Benguela e Cuanza-Sul
06	Centro Universitário da Huíla	Namibe, Huíla, Cunene e C.-Cubango

Fonte: Relatório da UAN (2002-2004), p. 28

Os Polos universitários dependiam hierarquicamente dos centros universitários de acordo a localização geográfica. Assim sendo, o Polo Universitário do Cuanza-Sul dependia de Benguela, Polo Universitário do Bié (Huambo), Polo Universitário do Namibe (Lubango), Polos Universitários das Lunda-Sul e Norte em Luanda e finalmente o Polo Universitário de Malange (Uíge).

Sendo assim, o surgimento dos centros universitários e Polos permitiu a expansão da universidade e, como consequência, o aumento do número de estudantes nesse período. Desse modo, foram diminuídas as dificuldades de acesso ao Ensino Superior, exigindo um grande sacrifício em termos de gestão universitária, devido às assimetrias que existiam entre as províncias e os exíguos recursos financeiros e humanos para dar resposta à gritante necessidade de formação de quadros superiores.

Nesse sentido, tendo como referência os indicadores de análise nesta segunda etapa, os resultados mostram que, no ensaio do processo de massificação começa a apresentar mudanças notáveis com a realização da Reforma do Ensino Superior através da estratégia do ensino não presencial. Como consequência, essa Reforma permitiu o aumento substancial de Instituições de Ensino Superior, de cursos e de estudantes.

Assim, os laços de dependência do Ensino Superior com os modelos portugueses são quebrados, adquirindo um maior compromisso com a sociedade angolana. O desenvolvimento da ciência começa a ter maior importância na nova maneira de ver a IES com base nas características socioeconômicas do país. Os documentos de orientação aparecem nos planos de estudo, onde os objetivos se tornam mais relevantes, embora o conteúdo continue sendo enciclopédico e teórico.

Portanto, nessa etapa, através do ensino não presencial, houve uma expansão do Ensino Superior em muitas regiões do país, permitindo o incremento de estudantes matriculados, o que é um dos indicadores de massificação, mas não existiu um suporte legal, razão pela qual considera-se essa etapa apenas como um ensaio do processo de massificação, devido à falta de normativos e legislação.

1.3. MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES (1992-2019).

Nos finais de 1990, verificaram-se transformações na vida política do país com a saída de um regime de monopartidarismo para multipartidarismo, através da assinatura dos Acordos de paz em Bicesse, em 13 de Maio de 1991, entre o governo do MPLA e a UNITA, e realização posterior das primeiras eleições multipartidárias em 1992.

Essas mudanças políticas e a adoção da economia do mercado, dando espaço à iniciativa privada, também influenciaram o Ensino Superior, o que permitiu o surgimento da Universidade Privada em Angola, a Universidade Católica de Angola, com o Decreto n.º 38-A/92, de 7 de Agosto, o que levou a UAN a fazer uma revisão no seu estatuto, bem como estimular a aprovação de um Estatuto da Carreira Docente diferente do vigente na altura – Decretos n.º 2/95 e 3/95, de 24 de Março.

Nessa etapa a forma da gestão da universidade sofreu transformações substanciais, distanciando-se do partido e encetando, assim, a democratização interna, num contexto plural de cultura e corporativismo profissional académico, promovendo assim, a autonomia e a liberdade académica, permitindo a criação do sindicato e a eleição dos órgãos de gestão em 1997¹ à luz do Estatuto Orgânico de 1995.

A década de 90 foi um período muito conturbado, devido à explosão da guerra civil, inviabilizando assim o processo da massificação que havia começado na etapa anterior. Com a instauração da segunda Reforma Educativa em 2001, através da Lei n.º 13/0, de 31 de Dezembro (Lei de Base do Sistema de Educação), e consequentemente a aprovação dos Decreto-Lei n.º 2/01, de 22 de Junho, que estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do Ensino Superior, o Decreto n.º 35/01, de 8 de Junho, que regulava o processo de criação, funcionamento, desenvolvimento e extinção das Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, coadjuvado com o advento da paz em 2002, tornou-se possível o início de um processo de massificação.

1

Esse processo de eleição foi interrompido nos anos posteriores em 2006 em diante.

Dessa forma, começou uma reforma no Ensino Superior, que consistia no fomento do surgimento de instituições privadas², a extensão da UAN nas diversas províncias, o aumento do pessoal docente e técnico, revisão curricular, cuja finalidade era a de estruturar um sistema educativo que se responde à época, como pode-se observar na tabela abaixo.

Tabela 3 - Análise comparativo de estudantes e professores de 1997 a 2008

Ano	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2008
Professores	-	-	839	869	988	1169	1239	1329	3128
Estudantes	7916	8536	-	9129	12566	17866	24620	32173	87196

Fonte: Relatório da UAN, 2006, MESCT, 2012.

No período de 2002 a 2008, houve um aumento significativo de instituições públicas e privadas devido ao advento da paz, passando de 5 IES para 13, de 988 professores a 3128 e de 12566 estudantes a 87196.

Nesse contexto, era um imperativo repensar o serviço prestado como um bem público, que podia contribuir para o progresso e o bem-estar da vida das populações e desempenhar igualmente um papel estratégico na realização dos objetivos relacionados com o desenvolvimento, dotando o país de recursos humanos com capacidade e competência para participar da economia global baseada no conhecimento.

Apesar do aumento do número de instituições privadas e a extensão da UAN na maioria das províncias, e concomitantemente o aumento massivo de estudantes, não se considerava de forma oficial uma massificação devido à falta de legislação oficial que suportasse essa expansão. Foi nessa perspectiva, com todo o ambiente favorável, encetou-se a aplicação das políticas educacionais que influenciaram no processo de massificação do Ensino Superior em Angola em 2009, com a aprovação de três instrumentos jurídicos fundamentais para garantirem o funcionamento e desenvolvimento desse subsistema de ensino, marcando, assim, o início desse processo e contribuindo para a promoção da qualidade dos serviços prestados, a nível do ensino, investigação, gestão e extensão.

Esses três instrumentos legais foram: O Decreto n° 7/09, de 12 de Maio, que estabelece a Reorganização da Rede de Instituições de Ensino Superior Públicas, com a Criação de novas Instituições de Ensino Superior e o Redimensionamento da UAN; o Decreto n° 5/09, de 7 de Abril, que cria as

2 Como é o caso da Universidade Jean Piaget de Angola em 2001, o então Instituto Privado de Angola e Universidade Lusíada de Angola (2002)

Regiões Acadêmicas, que delimitam o âmbito territorial de atuação e expansão das Instituições de Ensino Superior; e o Decreto nº 90/09, de 15 de Dezembro, que estabelece as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema de Ensino Superior.

O redimensionamento da UAN permitiu o surgimento de sete novas universidades públicas, uma academia, 18 Institutos e Escolas públicas autónomas. Nessa conformidade, com o processo de massificação, notou-se uma evolução significativa de facilitação de acesso ao Ensino Superior.

Com a regulamentação do processo de massificação, notou-se um aumento considerável, quer a nível de instituições públicas e privadas, quer o número de professores e de estudantes como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 4 - Análise comparativo de estudantes e professores de 2009 a 2018

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Professores	3.741	4.652	5.499	-	-	4.129	8.666	8.758	10.198	10.441
Estudantes	98.777	107.099	140.016	150.000	218.678	146.001	221.037	241.284	254.816	261.214

Fonte: MESCT, 2012, e Anuários Estatísticos de 2014 a 2018

Com a massificação, houve um crescimento global tanto em número de instituições como de professores e de estudantes em todo o território nacional. Por tal razão, foi possível perceber como desde o ano 2009, com 3.741 professores a razão de 98.777 estudantes, existiu um aumento considerável de 10.441 professores por 261.214 estudantes em instituições públicas e privadas. No entanto, nesse período, assinalou-se um decréscimo de 218.678 de estudantes matriculados em 2013, comparativamente com os 146.001 em 2014. Tal diminuição justifica-se pela crise económica e financeira que assolou o país e concomitantemente as IES e a população em geral.

Deste modo, em 2018, contou-se com 72 Instituições de Ensino Superior, sendo 25 públicas e 47 privadas das quais, 1 Academia, 4 Escolas Superiores Públicas, 49 Institutos Superiores (12 públicas e 37 privadas) e 18 Universidades (8 públicas e 10 privadas).

Nessa perspectiva, a partir dos indicadores de análise, pode-se considerar que, na terceira etapa, como consequência das premissas históricas acima mencionadas, apesar do aumento de número de instituições privadas e a extensão da UAN desde 2002 a 2008 aproximadamente, na maioria das províncias e concomitantemente o aumento massivo de estudantes, não considerava-se de forma oficial uma massificação devido à falta de legislação que suportava essa expansão. Deste modo, a existência da legislação foi apenas decretada em 2009,

ano no qual o processo de massificação é desenvolvido, a partir das próprias concepções e ideias da sociedade, de maneira abrangente e transcendente, que permite o desenvolvimento das IES a partir da sociedade.

Assim, já nessa etapa, há uma transição para um nível qualitativamente superior, o que implicou maior gestão da qualidade do processo de ensino e aprendizagem partindo da reconceitualização baseada em pesquisa teórico-prática, que incorpora várias alternativas de modelos universitários que respondem não apenas a uma concepção universal, mas também ao seu contexto mais próximo. O maior desafio foi garantir que os estudantes pudessem se inserir nos estudos universitários com responsabilidade e compromisso social, o que devia se expressar em uma maior dedicação sistemática ao estudo.

Do mesmo modo, essa concepção de trazer a universidade para a sociedade sem alterar seus pressupostos essenciais, como na etapa anterior, em que não existia democratização no ensino, consistia em uma constituição de unidades de ensino e outras formas, mas sem transformar a concepção das IES.

2. CONSEQUÊNCIAS DA MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM ANGOLA

De forma geral, o processo da massificação do Ensino Superior, por um lado, implicou consequências positivas como: a existência de pelo menos uma instituição pública em cada província, aumento do número de ingressos e de saídas nas IES, aumento de instituições privada e de número de cursos ministrados. De igual forma, fez-se a implementação de cursos de pós-graduação no país, inversão da pirâmide de formação em graduação para o exterior em relação a Angola, incremento do número de docentes Mestres e Doutores, aprovação de vários diplomas legais, surgimento de alguns centros de estudos e investigações, entre outros.

Mas, por outro lado, esse processo também teve consequências negativas nomeadamente: falta de prioridade em termos de abertura de cursos, pouca oferta de cursos na área de ciências e engenharia, um número substancial de professores colaboradores e com grau de licenciados sem experiência pedagógica, infraestruturas adaptadas para o funcionamento de instituições de Ensino Superior, diminuição da qualidade do perfil de entrada dos candidatos ao ingresso no subsistema do Ensino Superior, defeituoso apetrechamento e funcionamento das bibliotecas, existências de poucos laboratórios, excessiva carga horária dos docentes, fomentando a turbo-docência, pouca produção científica, entre outras.

Contudo, pode-se afirmar que esse processo esteve também associado a um pendor político para o cumprimento de metas em termos de quantificação estatística aceitáveis e poder mostrar avanços a caminho de um desenvolvimento internacionalmente aceitável. Dessa forma, a massificação muitas vezes descorou às questões acadêmicas e científicas como sustentáculo da qualidade de ensino, investigação, gestão e extensão.

A massificação do Ensino Superior foi considerada como um processo necessário, mas é fundamental que doravante se tenha em conta os objetivos reais do subsistema de Ensino Superior, que estão voltados ao ensino, investigação científica, gestão democrática e extensão universitária. Assim sendo, é importante a articulação desses processos, desde a formação pedagógica e científica do docente, a introdução da avaliação interna e externa das instituições de Ensino Superior, promoção da investigação científica por meio de projetos de pesquisa, estimular a extensão universitária através de criação de projetos comunitários, aumentos de professores com o grau de doutor, melhoria do estatuto remuneratório, massificação das tecnologias de comunicação e informação, criação de revistas científicas e centros de investigação científica e tecnológica, realização e promoção de cursos no domínio da organização e gestão da IES e aumentar o funcionamento dos cursos de pós-graduação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Angola, com a independência e a paz aumentaram o número de ofertas de escolas a nível do ensino primário e secundário, o que criou uma quantidade de estudantes com o nível médio e que almejavam a frequentar o Ensino Superior, permitindo assim o fomento do surgimento de instituições públicas e privadas em todo país.

Ao longo das etapas estudadas, foram revelados os vínculos entre as IES e a sociedade, e em particular no contexto mais próximo. Com a reforma, as portas dessas instituições são abertas à comunidade, o que se tornava uma possibilidade limitada pela realidade das pessoas que poderiam ter acesso ao Ensino Superior.

O processo de massificação do Ensino Superior passou por várias etapas históricas, o que significa uma abordagem cada vez mais próxima da sociedade, mas mesmo na concepção atual, ainda existem limitações na contextualização do processo, que implica uma flexibilidade que se torna um dinamizador das motivações dos próprios estudantes para o estudo.

A massificação do Ensino Superior proporcionou o acesso de muitos jovens a esse subsistema sem necessidade de se deslocarem de uma província para a outra, diminuindo o êxodo rural. Todavia surgiram alguns constrangimentos,

no domínio jurídico-legal na primeira e segunda etapa, dificuldade de gestão na autonomia e liderança, pouca produção científica em todas as etapas, criação de cursos desfasados da realidade contextual, pouco incentivo à elaboração de projetos de investigação e de extensão que atendam às necessidades reais do país.

Contudo, a massificação por um lado, contribuiu com o aumento significativo das IES, de professores e estudantes, mas não cumpriu com algumas expectativas na melhoria da qualidade do ensino- aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ANGOLA. **Decreto executivo n.º 38-A/92, de 7 de agosto de 1992**, criação a Universidade Católica de Angola (UCA).

ANGOLA. **Decreto Executivo n.º 60/01, de 5 de Outubro de 2001** - publicado no Diário da República I Série - n.º 46 - Ministério da Educação e Cultura - aprova o Estatuto Orgânico da Universidade Agostinho Neto.

ANGOLA. **Decreto executivo nº 26/11 de 23 de Fevereiro de 2011**. Publicado no Diário da República I Série, Nº 77 – estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior.

ANGOLA. **Decreto n.º 17/89, de 13 de Maio de 1989** - publicado no Diário da República I Série - n.º 18 - aprova o Estatuto Orgânico da Universidade Agostinho Neto.

ANGOLA. **Decreto n.º 3/95, de 24 de Março de 1995** - publicado no Diário da República I Série - n.º 12 - aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária.

ANGOLA. **Decreto n.º 31/80, de 10 de Abril de 1980** - publicado no Diário da República. I Série - nº 85 - aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária.

ANGOLA. **Decreto n.º 35/01, de 8 de Junho de 2001** - publicado no Diário da República I Série - aprova o estatuto das instituições do ensino superior.

ANGOLA. **Decreto n.º 7/09, de 12 de Maio de 2009** - publicado no Diário da República. I Série - n.º 87 - estabelece a reorganização da rede de instituições de Ensino Superior públicas, a criação de novas instituições de Ensino Superior e o redimensionamento da Universidade Agostinho Neto (UAN).

ANGOLA. **Decreto Nº 57/03, de 5 de Setembro de 2003** – publicado no Diário da República. I Série nº 70 – aprova o estatuto remuneratório do pessoal docente e não docente da Universidade Agostinho Neto.

ANGOLA. **Decreto nº 90/09, de 15 de Dezembro de 2009**. Publicado no Diário da República I Série, Nº 87 – estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior.

ANGOLA. **Decreto Presidencial nº 168/12 de 24 de Julho de 2012**. Publicado no Diário da República II Série, Nº 97 – estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior.

ANGOLA. **Decreto-Lei n.º 2/01, de 22 de Junho de 2001** - publicado no Diário da República. I Série - n.º 28 - estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do Ensino Superior.

ANGOLA. **Decreto-Lei n.º 5/09, de 7 de Abril de 2009** - publicado no Diário da República. I Série – n.º 64 - cria as Regiões Académicas que delimitam o âmbito territorial de atuação e expansão das instituições de ensino superior.

ANGOLA. **Decreto-lei nº 44530, de 21 de agosto de 1962**, da Administração Colonial Portuguesa – Criação dos Estudos Gerais Universitários.

ANGOLA. **Decreto-lei nº 48790, de 23 de dezembro de 1968** – Alteração da denominação de Estudos Gerais Universitários para Universidade de Luanda.

ANGOLA. **Lei n.º 13/01, de 31 de dezembro de 2001** - publicada no Diário da República I Série - n.º 65 - Lei de Bases do Sistema de Educação.

ANGOLA. **Portaria n.º 77-A/76 de 26 de novembro de 1976** - publicado no Diário da República. I Série - n.º 279, - põe em vigor o Diploma Orgânico da Universidade de Angola.

ANGOLA. **Resolução n.º 1/85, de 28 de janeiro de 1985** - publicado no Diário da República. I Série - n.º 9 - altera a designação da Universidade de Angola para «Universidade Agostinho Neto».

FILHO, J. C. **O perfil do docente universitário em Angola no século XXI, suas perspectivas e desafios: Um estudo exploratório em torno de concepções e de práticas** (Tese de Doutoramento). Évora: Instituto de Investigação e Formação Avançada Universidade de Évora, 2019.

MAKOSSO, et al. **Enseignement superieur em Afrique Francophone**. Crises, reformes et transformations. Senegal: Codesria working paper seris, 2009.

Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia – (MESCT). **Rede de instituições de ensino superior em Angola**. Dados estatísticos. Luanda: MESCT, 2012.

Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia – (MESCT). **Anuários Estatísticos de do Ensino Superior em Angola de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018**.

MOHAMEDBHAI, G. **The effects of massification on higher education in Africa**. Gana: Association of African Universities, 2008. Acedido em Abril, 23, 2020, em.

SCOTT, P. **The Meanings of Mass Higher Education**, London: Open University Press, 1995.

SILVA, A. E. **O Burocratico e o Politico na Administracao Universitaria. Comunidades e rupturas na gestao dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)** (Tese de Doutoramento). Braga: Instituto de Educação e Psicologia \ Universidade de Minho, 2004.

U.A.N. **Relatório Anual**. Universidade Agostino Neto, Luanda, 2002-2006.

UNESCO. **Private education in sub-saharan africa: A re-examination of theories and concepts related to its development and finance**. International Institute for Educational Planning. Paris: UNESCO, 1999.

João Manuel Correia Filho

Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Évora e pela Universidad de la integración de las Americas, Professor Auxiliar no Instituto Superior de Serviço Social, Investigador do Centro interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades da Universidade de Évora, E-mail: jmc82@yahoo.com.br

Taimara Roa Aleaga

Mestre em Ciências da Educação Superior, pela Universidad Santiago de Cuba, Professora Auxiliar no Instituto Superior Politécnico Atlántida, E-mail: taimararoa21@gmail.com

Filomena de Jesus Francisco Correia Filho Sacomboio

Doutoranda em Tecnologia e Saúde pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestre em Sistema de Informação Organizacional, Docente assistente no Instituto Superior de Tecnologias da Informação e Comunicação E-mail: filofilho@hotmail.com

Recebido em 30/05/2020

Aprovado em 21/07/2020

SEÇÃO ESPECIAL

Gestão da Educação com Justiça Social. Que Gestão dos Injustiçados?

***Education Management with Social Justice. What Management of the Wronged?
Gestión educativa con justicia social. ¿Qué gestión de los injusticiados?***

MIGUEL GONZALEZ ARROYO

Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-3702-2057>

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: O texto destaca a radicalidade política de propor uma Gestão da Educação com resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. Que gestão da educação e que formação de gestores? Que exigências para a formação de gestores-educadores? O texto prioriza um olhar político: reafirmar a gestão da educação na razão gestora do Estado, no como o Estado administra os Outros, os oprimidos nas relações políticas de poder. O texto dá centralidade à gestão da educação com justiça social: que justiça social em tempos de justiça justiceira, produtora de injustiçados? Que formação de gestores para a gestão dos injustiçados resistentes?

Palavras-chave: Estado, razão gestora; Justiça social; Resistência ativa; Formação de gestores-educadores; Gestão de injustiçados

Abstract: *The text highlights the political radicality of proposing an Education Management with active resistance to a democratic agenda with social justice. What education management and what training of managers? What requirements for training manager-educators? The text prioritizes a political look: to reaffirm the management of education in the management reason of the State, in how the State administers the Others, the oppressed in the political relations of power. The text gives centrality to the management of education with social justice: What social justice in times of justice, which produces injustices? What training of managers to manage the wronged resistant?*

Keywords: *State, management reason; Social justice; Active resistance; Training of manager-educators; Management of wronged*

Resumen: *El texto destaca la radicalidad política de proponer una Gestión Educativa con resistencia activa para una agenda democrática con justicia social. ¿Qué gestión educativa y qué formación de directivos? ¿Qué requisitos para la formación de gerentes-educadores? El texto prioriza una mirada política: reafirmar la gestión de la educación en la razón de gestión del Estado, en la forma en que el Estado administra a los Otros, a los oprimidos en las relaciones políticas de poder. El texto da centralidad a la gestión de la educación con justicia social: ¿Qué justicia social en tiempos de justicia que produce injusticia? ¿Qué formación para la gestión de los injusticiados resistentes?*

Palabras clave: *Estado, razón de gestión; Justicia social; Resistencia activa; Formación de gestores; Gestión de injusticiados.*

A ANPAE vem nos desafiando a repensar o Estado, as Políticas e a Gestão da Educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. Desafios para um olhar político da gestão, sua estreita vinculação com Estado, democracia, resistências, justiça. A pergunta nuclear: que interrogações traz para as pesquisas, para as análises da gestão da educação e para a formação de gestores-educadores priorizar os vínculos estreitos entre gestão da educação, justiça social, direitos humanos em tempos de Estado de não direitos? Gestão da educação como resistência ativa? Tentemos destacar e entender essas interrogações.

- Tempos de enfrentamentos de resistência ativa: que resistências priorizar, de quem, de que coletivos? Que coletivos são reprimidos, exterminados porque em resistências ativas, políticas? Que sujeitos injustiçados por resistir à opressão?

- A ANPAE reafirma seu compromisso político com uma gestão da educação com justiça social, mas gestão da educação com justiça de quem? De que educandos? De que coletivos? Dos injustiçados?

A RAZÃO GESTORA DO ESTADO DETERMINANTE DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Começemos por uma interrogação: Por que a ANPAE nos propõe repensar o Estado, a Política, para repensar a gestão da educação? Há uma hipótese orientadora: a gestão da educação pública é determinada pela gestão do Estado, por como o Estado em nossa história vem administrando os Outros, os oprimidos, logo, faz-se necessário entender a razão gestora do Estado para entender a razão política da educação. Olhar para o Estado para entender a gestão da educação pressupõe reconhecer que como o Estado administra os Outros determina a gestão de sua educação. A gestão da educação nunca foi uma política isolada da Política. Do Poder. Aníbal Quijano (2010) nos lembra que o padrão de poder exigiu um padrão de pensar os Outros para legitimar como administrar e

como subalternizá-los. A gestão da educação dos Outros pelo Estado repõe como o Estado pensa, aloca os Outros nas relações políticas, de poder. Nas relações de classe, de raça, de gênero.

Quando o Estado decreta os jovens-adolescentes-infâncias violentos, repõe um processo que nos acompanha em nossa história desde o decretar os indígenas, negros escravizados, quilombolas como sem valores, como violentos, para legitimar como administrá-los, reprimi-los, apropriar-se de seus territórios, mantê-los nas senzalas, legitimar os castigos nos pelourinhos, destruir os quilombos e exterminar os quilombolas... Processos históricos de gestão dos Outros pelo Estado, que se repetem nos extermínios de militantes em lutas por terra, de sem-teto em luta por teto, de indígenas por recuperação-manutenção do direito a seus territórios. Se repetem nos extermínios de jovens, adolescentes, até crianças porque negros. As mães “órfãs” dos filhos que o Estado levou, testemunhas da gestão do Estado sobre as vidas de seus filhos (Arroyo, 2019).

Práticas históricas do Estado de administrar os Outros, os oprimidos sem lugar nas estruturas de classe, etnia, raça, poder. Práticas de gestão que repõem a mesma lógica: administrar decretá-los violentos, perturbadores da Ordem Colonial, republicana, democrática até escolar. A administração do controle das vítimas exigiu da gestão do Estado processos de legitimação sofisticados para legitimar violentá-los: decretar os violentados, as vítimas como violentas. Até terroristas, como o atual governo decreta os militantes em lutas por terra, teto, territórios. Um tema nuclear para as pesquisas e para a formação de gestores da educação: entender como o Estado administra os Outros para entender como administra em cada tempo político a sua educação. Entender como administrar essas tensões marca as políticas, teorias de gestão do Estado, de gestão dos Outros, os oprimidos em nossa história. Por consequência, marcam as políticas sociais, educacionais de gestão dos Outros. As teorias da gestão do direito à educação, à escolarização deram o devido peso a essa inseparável relação entre as lógicas políticas de gerir pelo Estado os direitos dos Outros e a gestão do seu direito à educação?

Lutamos por um Estado de direitos e vínhamos aprendendo uma gestão da educação como direito. Quando o Estado não se afirma de direitos, como administrar a escola pública como espaço de direitos? Para entender a história da gestão do direito à educação dos Outros desde a infância, será necessário entender as marcas que a gestão de sua educação traz da história da gestão do Estado na garantia-negação dos direitos humanos mais básicos: terra, território, renda, trabalho, saúde, educação. Há uma razão gestora no Estado. A gestão da educação pública não tem sido pressionada a assumir essa mesma lógica, essa mesma razão gestora, no decretar os educandos populares como violentos, indisciplinados

para legitimizar segregá-los? Estamos em tempos em que o Estado assume como política não reconhecer os Outros como sujeitos de direitos, mas administrá-los como vidas ameaçáveis, extermináveis. Desse mesmo Estado não vêm pressões para administrar a educação dos Outros na mesma lógica política?

Que questões pesquisar e trabalhar na formação de docentes educadores, gestores? Saber mais sobre a razão gestora do Estado: como administra ou nega os direitos dos Outros? Como administra seu direito à educação? Estamos em tempos de reafirmação das tradições autoritárias na razão gestora do Estado? De que Estado e de que justiça justiceira? Tempos de produzir os Outros como injustiçados? Que gestão dos injustiçados com justiça social?

QUE JUSTIÇA SOCIAL EM TEMPOS DE JUSTIÇA JUSTICEIRA?

Reconhecer que a razão gestora do Estado determina a razão gestora da educação nos leva a uma pergunta: em que tempos de que Poder, de que Estado e de que Justiça?¹ Se pretendemos gestão da educação com justiça, comecemos por perguntar-nos se estamos em tempos de um Estado de justiça ou de produção de vítimas, injustiçados. O tema nos adverte de que, se pretendemos gestão da educação com justiça social, teremos de começar por interrogar o Estado: estamos em tempos de um Estado de Justiça? Não é ousadia articular gestão da educação e justiça em tempos dessas imposições de uma justiça justiceira? De extermínios até de jovens, adolescentes, crianças? De militantes por vida justa? Em tempos de Vidas Ameaçadas? (Arroyo, 2019).

Para equacionar a relação afirmada-desejada entre gestão da educação e justiça, será necessário perguntar-nos ainda de que justiça. O termo justiça não é neutro. O que o Estado, o Ministério da Justiça se propõem como justiça pode significar reproduzir as injustiças contra o povo, os oprimidos, os injustiçados da história. O que a própria gestão da educação pode se propor como educação e justiça pode repor as históricas injustiças com que a educação tem segregado, reprovado em nossa história. A defesa da gestão da educação com justiça social aponta para a gestão da educação fazendo justiça com os injustiçados pelas injustiças do próprio Estado, da sociedade e da própria escola. Logo, torna-se necessária a pergunta: estamos em tempos de justiça social de um Estado de Justiça?

1 Acompanha-me não esquecer as relações estreitas entre poder e gestão da educação no artigo “Administração da Educação, Poder e Participação”, *Educação & Sociedade*, v.1, p. 36-46, 1979. Já, antes, na dissertação do mestrado em Ciência Política da UFMG: “Política Educacional e Poder Local”, 1974.

Quando a ANPAE se propõe gestão da educação com justiça social somos obrigados a perguntar-nos se as elites e os dirigentes dos setores da justiça apontam para tempos de um Estado de direitos ou de exceção, de intervenção. Se os tempos de uma justiça de extinção são de uma justiça de direitos ou de extermínio, de criminalização dos Outros, dos oprimidos. Perguntar-nos se o Estado é de proteção ou de extermínio até de jovens-adolescentes, militantes que ousarem resistir e insistir em lutas por direitos humanos. Que limites se colocam à gestão da educação com justiça social, quando as repressões dos movimentos sociais pelo Estado e pela Justiça são assumidas como políticas de Estado?

A ANPAE nos propõe que a relação justiça social e gestão da educação terá que ser equacionada perguntando-nos pela gestão de um Estado que deixa exposto que os destinatários vítimas dessa justiça justiceira de extermínio são os mesmos grupos sociais, raciais que lutam por direito à educação, que fazem itinerários às escolas e à EJA por um justo, humano viver. Por justiça (Arroyo, 2017). Em tempos de um Estado de justiça justiceira, todos, as agências públicas, inclusive as escolas, são forçados a aderir a essa mesma gestão dos Outros, dos oprimidos na lógica da justiça justiceira. Haverá lugar na gestão escolar para uma lógica Outra de defesa dos injustiçados? Aí se encontra a radicalidade política da ANPAE propor “resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social”.

A GESTÃO DOS INJUSTIÇADOS NO ESTADO DE EXCEÇÃO

Os tempos políticos nos apontam para repensar a gestão dos injustiçados. A ênfase na justiça em tempos de Justiça Justiceira nos convida a priorizar como administrar os educandos reconhecendo-os como vítimas das injustiças sociais. Como injustiçados. Questão desestruturante para as teorias da gestão da educação: como administrar os injustiçados que exigem do Estado e da gestão seu direito à educação com justiça social?

Destacar como foco a gestão da educação com justiça sugere estarmos em tempos de uma política, uma gestão do Estado carente de justiça. Sugere reconhecer que carregamos uma história de produção de injustiças. Produção de injustiçados. Sugere que a gestão do Estado, do público, das políticas públicas e educativas tem de se colocar como questões a enfrentar: a gestão do Estado, do público, até da educação tem se contraposto à produção de injustiçados ou tem reproduzido as injustiças? A gestão do Estado, suas políticas sociais, educativas não tem como questão como administrar, controlar injustiçados que o próprio Estado e suas estruturas produzem? Da gestão da educação não se espera que

administre, controle, moralize os injustiçados que as injustiças sociais produzem e reproduzem nos milhões de jovens, adolescentes, crianças que lutam por escolas? Por vida justa?

Uma encomenda pesada para o próprio Estado: administrar as injustiças e os injustiçados que ele, que as estruturas sociais, políticas produzem. Uma encomenda pesada para a gestão da educação: administrar os injustiçados nas escolas, educando-os para a Ordem e o Progresso. Para suportar, não resistir à condição de injustiçados. Da administração dos injustiçados, das vítimas das injustiças vêm questões radicais para a gestão da sua educação, de sua socialização, de seu controle social. Vêm questões para a pesquisa, para repensar as teorias de gestão, para a formação de gestores-educadores dos educandos. Dos injustiçados. Tentemos trazer as indagações que vêm dos injustiçados para a proposta de uma gestão da educação com justiça social.

QUE GESTÃO DA EDUCAÇÃO COM JUSTIÇA SOCIAL, DANDO CENTRALIDADE À GESTÃO DOS SUJEITOS SOCIAIS?

O gerir os sujeitos, os coletivos sociais, étnicos, raciais, de classe tem tido centralidade na razão gestora do Estado. A administração da educação tem dado também centralidade à gestão dos sujeitos sociais? A ANPAE vem destacando a defesa da gestão da educação com justiça social. A interrogação primeira: gestão com justiça social de que coletivos sociais? Obriga-nos a nomear, focar o olhar, as teorias e práticas de gestão para os sujeitos concretos que lutam pelo direito à educação, pelo direito à justiça social em tempos de uma Justiça e um Estado justiceiro.

As políticas, diretrizes, teorias de administração da educação, os departamentos de administração da educação têm privilegiado análises, avaliações das políticas de gestão das instituições escolares, gestão dos recursos financeiros, gestão dos tempos, espaços, do pessoal profissional, gestão dos currículos, das disciplinas, das avaliações, gestão das disciplinas, percursos, séries. Os educandos têm sido olhados como? Têm sido pensados apenas como os destinatários dessas políticas gestoras? As políticas, diretrizes avançam na gestão do direito à educação reduzido a ensino-aprendizagem, logo gestão do que ensinar-aprender-avaliar; gestão dos trabalhadores na educação como ensinantes e gestão dos alunos como aprendizes. A tendência reducionista do direito à educação não mais como direito à formação humana plena, mas reduzido a direito à aprendizagem, vem reduzindo a concepção, teoria e prática de administração, de gestão da educação.

Vem empobrecendo o lugar dos departamentos de Administração da Educação. Empobrecendo as teorias de administração e empobrecendo a formação dos gestores.

Há um dado preocupante: a administração, gestão dos sujeitos concretos do direito à educação tem ficado ausente ou secundarizada, reduzida a como administrar seus processos de aprender, como administrar suas condutas indisciplinares, violentas. Paz nas escolas! Como administrar a carência de valores de ordem, de disciplina, de trabalho, de estudo, carências que trazem de origem das famílias, das mães decretadas sem capacidade de educar em valores porque coletivos sem valores.

O tema nos obriga a colocar-nos se as teorias e práticas de gestão da educação escolar têm dado centralidade a como administrar as infâncias-adolescências concretas, populares, nas escolas públicas, e os jovens-adultos do trabalho para a EJA (Arroyo, 2017). Um tema gerador de estudos, pesquisas, teorias, práticas: tem havido lugar nas teorias, políticas e práticas de gestão da educação para a gestão das infâncias-adolescências, dos jovens-adultos concretos populares que pressionam pelo direito à educação? Se tem havido algum lugar, como vêm sendo pensados e gerenciados?

O tema sugere vê-los, pensá-los e gerenciá-los como vitimados por injustiças sociais, étnicas, raciais, de gênero, de lugar nos campos, nas periferias, vilas, favelas, ruas. Administrar o direito à educação dessas infâncias-adolescências concretas vitimadas por brutais injustiças sociais muda as centralidades tradicionais das teorias, políticas, currículos de administração da educação. Que dimensões trazer, priorizar?

Administrar seres humanos é mais complexo do que administrar instituições, tempos, espaços, recursos financeiros. Os seres humanos são mais complexos de administrar. Administrar vidas humanas precarizadas, injustiçadas, com vivências de pobreza extrema (quase 20 milhões na pobreza extrema no Programa Bolsa Família chegam às escolas públicas) ou administrar vidas que se sabem ameaçadas de repressão, de extermínio, carregando vivências de vidas por um fio, que carregam dramáticas exigências para a administração de seu direito à educação. Com que Artes políticas, éticas administrar Vidas Ameaçadas? (Arroyo, 2019). Que formação de gestores de injustiçados?

OS INJUSTIÇADOS, REFERENTE DA GESTÃO COM JUSTIÇA

Uma pergunta pendente no propor resistência ativa política e gestão da educação com justiça social: quem são os injustiçados na sociedade e até nas políticas, na gestão da educação? Que centralidade dar a conhecer os Outros,

os injustiçados se se pretende educação, políticas, gestão com justiça? Vê-los apenas como destinatários ou como sujeitos afirmativos de políticas, de gestão com justiça? Vê-los apenas vítimas ou reconhecê-los resistentes em históricas resistências ativas?

Poderíamos reconstruir a história da nossa educação, de sua gestão, colocando-nos uma pergunta: tem sido uma gestão para os reconhecidos humanos humanizáveis, educáveis? Tem conseguido ignorar que os Outros foram e continuam decretados in-humanos? (Santos, 2010; Quijano, 2010). As tensões entre decretá-los deficientes em humanidade, irracionais, imorais e tentar ao menos moralizá-los, domesticá-los ou exterminá-los acompanham a história da gestão da nossa educação desde a empreitada educativa colonizadora e persistem na educação republicana; insistem na gestão democrática da educação.

As interrogações mais desestruturantes para os humanismos pedagógicos e para a gestão na educação têm vindo dos Outros, injustiçados, decretados in-humanos: se não são humanizáveis e moralizáveis nos valores de ordem, trabalho, convívio social, como torná-los trabalhadores produtores de riqueza? Se não forem moralizados para a Ordem, como contribuirão para o Progresso? Logo, encomenda histórica para a gestão da sua educação: educá-los para o trabalho e para superar a condição de subcidadãos. Educação para a cidadania. Tensões que acompanham a gestão da educação elementar, pública. Que gestão da educação para inclui-los para a Ordem e o Progresso, mas mantendo-os na condição de inclusão-excludente? A ANPAE nos coloca a interrogação: tem sido essa a gestão com justiça social?

Dos Outros decretados in-humanos, in-humanizáveis, mas necessários ao progresso da Nação, têm vindo as interrogações mais radicais, mais incômodas para a gestão do Estado e para a gestão da educação. Interrogações no presente que vêm dos injustiçados: como administrar o direito ao trabalho dos milhões de sem-trabalho, sem-renda? A Constituição e a LDB nos encomendam educar para o trabalho. Como administrar a miséria, a pobreza que crescem, os sem-teto que pressionam por teto, os sem-terra que lutam por terra...? Como garantir vida humana após anos de trabalho destruída a Previdência Social? Responsabilidade do Estado ou de cada um? Dos injustiçados que as relações sociais, raciais, de classe produzem vêm interrogações para a gestão do Estado. Para a gestão do público e da educação pública.

Os injustiçados têm sido reconhecidos como o referente da gestão do Estado e da gestão da educação? Não são eles o referente incômodo para a gestão do público até no Estado de Direitos? Não são os injustiçados as vítimas da gestão do Estado de Exceção e da justiça justiceira? Na nossa história, a gestão

da educação dos Outros tem sido inseparável da sua gestão como injustiçados pelo Estado e pela própria Justiça. História a ser entendida com centralidade na formação de gestores-educadores.

TRAZER AS VÍTIMAS DAS INJUSTIÇAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO COM JUSTIÇA SOCIAL

Quando nos perguntamos que gestão da educação com justiça social, somos obrigados a olhar quem são os injustiçados na nossa história e como persistem vítimas de que injustiças em tempos de injustiças sociais e políticas. Injustiças de Estado. A ANPAE nos propõe essas interrogações radicais para a gestão da educação com justiça social: que olhares recaem nestes tempos sobre as vítimas, os injustiçados? Com que olhares políticos, culturais e até pedagógicos, escolares são julgados, condenados? Trazer as vítimas das injustiças para o debate pedagógico, o debate sobre gestão da educação e o debate sobre justiça altera profundamente o debate sobre políticas, gestão da educação, formação de gestores-educadores.

Estamos em tempos em que a mídia, o Estado expõe as vítimas. Tempos de um requintado expor, apontar, vitimar, ameaçar as vítimas. As vítimas estão expostas à condenação social, política, mediática a ponto de não ser mais possível ignorá-las, não as reconhecer. Uma interrogação para a gestão da educação: estamos em tempos em que as vítimas são nomeadas, expostas para prometer-lhes políticas de justiça, educação, inclusão social? Não estamos em tempos de nomeadas para legitimar segregá-las, exterminá-las? Para legitimar pacotes anticrime: para criminalizá-las.

Volta a pergunta nuclear ao tema proposto: priorizar o olhar sobre as vítimas na sociedade e nas escolas, mas com que olhar? Com o olhar do Estado que os criminaliza para legitimar exterminá-las? Estaríamos em tempos de olhar essas vítimas nas escolas para decretá-las violentas, segregáveis do convívio escolar? Estamos em tempos de defender rebaixar a idade penal e entregar essas infâncias-adolescências ao controle, à moralização da justiça penal ou à gestão da educação cívico militar? Não estamos em tempos de criminalizar as Outras infâncias-adolescências e decretar o fracasso de nossa gestão democrática de sua educação? Questões prioritárias no repensar uma agenda democrática na gestão da educação com justiça. A imposição das escolas cívico-militares também se propõe fazer justiça. É possível uma Outra justiça no propor gestão da educação com outra justiça social?

A ANPAE se propõe avançar para uma gestão da educação, das escolas para uma justiça realmente justa com as vítimas das injustiças sociais, reconhecendo os educandos como vítimas. Focar os educandos como vítimas inocentes, até decretados violentos, será um enriquecimento da política educativa, de sua gestão. Mas o central será se nesse reconhecer os educandos como vítimas de injustiças como injustiçados, os interesses das vítimas serão privilegiados, ou será mais uma forma de condená-los como merecedores das injustiças que os vitimam porque ameaçam a paz social nas ruas e nas escolas. São as vítimas que exigem a gestão da sua educação nas escolas cívico-militares?

Nem sempre o interesse das vítimas é priorizado. As campanhas Paz nas escolas, Paz nas cidades privilegiam a gestão das cidades, das escolas, até sacrificando infâncias, adolescências decretadas violentas, criminosas. Extermináveis para garantia da paz social e até escolar. A gestão das vítimas tem se tornado questão do Estado, das políticas das cidades, das escolas. Questão mais urgente do que a gestão do trânsito ou do que a gestão nas escolas dos tempos, das matérias, disciplinas, do silêncio, do ensinar-aprender-avaliar. Os gestores das escolas aonde chegam, em sua maioria, os coletivos sociais, raciais, étnicos que a sociedade e o Estado vitimam se colocam como questão central na gestão escolar: como administrar percursos de educação de educandos injustiçados? Mas para a garantia dos interesses das vítimas ou da ordem nas cidades, de paz nas escolas?

ADMINISTRAR AS VÍTIMAS DAS INJUSTIÇAS SOCIAIS – DE QUE INJUSTIÇAS?

A ANPAE tem somado na produção teórica de reconhecimento de que as injustiças sociais são socialmente produzidas. Tempos de reforçar essa produção teórica. A gestão da educação para a justiça social nos acompanha: garantir a igualdade pela educação inclusiva, de qualidade para todos. Igualdade na educação para corrigir as desigualdades sociais (Arroyo, 2018). A defesa da gestão da educação com justiça social nos provoca para ir além: repensar se a gestão da educação tem priorizado como dar atenção, prioridade a administrar as vítimas das injustiças sociais que chegam às escolas, à EJA e às universidades? Como administrar vidas, identidades, percursos humanos destruídos pelas injustiças sociais? Como entender e administrar sofrimentos de crianças-adolescentes, de jovens-adultos que chegam vítimas, violentados-injustiçados? Como administrar recuperar suas humanidades roubadas pelas injustiças que os vitimam, desumanizam?

Pensar em sofrimentos não tem sido um tema a ocupar o pensamento pedagógico. Administrar conhecimentos tem sido mais familiar do que administrar sofrimentos. Diante de vidas injustiçadas a educar, a pedagogia, a docência se defrontam com novas questões: Se para ensinar conhecimentos se exigem docentes que dominem o que e o como ensinar, que didáticas para entender, acompanhar vidas injustiçadas, que Artes pedagógicas, que olhares éticos se exigem? Ver vítimas de injustiças sociais exige outras Artes, outros tratos éticos, pedagógicos do que ver apenas aprendizes. Ver os educandos desde a infância como vítimas exige Outros olhares. O que priorizar na formação de gestores da educação de injustiçados?

Dar centralidade a uma gestão com justiça social exige formar docentes, educadores, gestores que entendam os educandos não apenas como desiguais a administrar políticas de igualdade pela educação. Dar centralidade a administrar vítimas de injustiças sociais é mais radical e mais exigente do que incluir os desiguais. Exige-se uma formação que dê centralidade a entender que injustiças sociais produzem os educandos como vítimas. Entender que injustas estruturas sociais, econômicas, políticas, culturais e até escolares os produzem como injustiçados. Como os padrões sociais, raciais, de gênero, classe os produzem como vítimas. Entender as violências políticas que vêm do Estado, da própria Justiça, das forças da ordem.

Formar docentes, educadores, gestores para entender que os injustiçados chegam trazendo em suas vidas as injustiças que padecem e as memórias de seus coletivos injustiçados. Chegam como testemunhas de uma história de tradições autoritárias injustas que pesam sobre eles e seus coletivos étnicos, raciais, de gênero, classe. Mantê-los nessa tradição, nesse estado de injustiças não é um acidente, mas tem sido norma em nossa história.

Educadores, gestores e educandos têm direito a conhecimentos sobre essa história. Têm direito a saber-se nessa tradição, história de violências. De injustiças. Têm direito a Outra gestão de Outros conhecimentos que garantam saber-se vítimas dessas injustiças históricas. Que formação de docentes-educadores, gestores capazes de administrar o direito a esse saber-se injustiçados? A saber que injustiças e que estruturas as produzem e reproduzem?

ADMINISTRAR VÍTIMAS QUE SE SABEM INJUSTIÇADAS

Formar docentes-educadores-gestores que reconheçam que os educandos, desde a infância à vida adulta, **sabem-se injustiçados**. Carregam à educação saberes de vivências feitos das injustiças sofridas por seus coletivos e por eles, elas. Para aprender como gestionar a educação de vítimas, será necessário

aprender como se sabem vitimados por vivências da pobreza, pelo sofrimento, pela segregação social, étnica, racial, de gênero, lugar, pelo sobreviver em lugares, corpos precarizados. In-humanos. Sabem-se pertencer a famílias vitimadas; aprenderam com a mãe: “somos pobres, não temos comida em casa, procure na rua; seu pai desempregado, trabalhe nas ruas, traga uns trocados para a renda escassa; cuide dos teus irmãos que tua mãe tem que sair bem cedo para trabalhar” (Arroyo, 2012, “Corpo-Infância”); (Arroyo, 2015, “Trabalho-Infância”).

O que aprender com seu saber-se vítimas, injustiçados? Carregam às escolas um saber-se vítimas de ser criminalizados pelo Estado, pela Justiça justiceira. Sobre eles pesam imagens persistentes da mídia de que até as crianças, os adolescentes, os jovens são criminosos, que nascem criminosos e exigem ser administrados, punidos como criminosos pelo Estado, pelas forças da ordem e até pelas escolas. Com essas Imagens Quebradas (Arroyo, 2004), chegam das ruas, das periferias, do trabalho às escolas, à EJA, às universidades. Sabem-se vitimados, injustiçados. Sabem-se, desde crianças, “ameaçados e por quem” (Arroyo, 2019, p. 77).

Quando a gestão se propõe administrar com justiça social, somos obrigados a tentar entender o que significa para uma criança, adolescente ou jovem saber-se pensado, segregado como criminoso, saber que os favelados, nos morros, são decretados temidos, extermináveis. Imagens Quebradas? Vidas Ameaçadas? Que sofrimentos, inseguranças, inferiorizações de saber-se assim pensados em seus coletivos de classe, raça, lugar social? A gestão da educação com justiça é obrigada a se colocar como ver, tratar com que Artes pedagógicas essas experiências, sofrimentos, humilhações, medos, com que tantos educandos, ainda crianças, chegam às escolas e chegarão até à EJA e até às universidades.

Administrar essas vidas injustiçadas, ameaçadas, essas imagens humanas quebradas exigirá uma gestão da educação com justiça social que dê centralidade na formação de gestores-educadores para **entender as vítimas**. Não será suficiente entender as injustiças sociais. Da gestão da educação se exige dar centralidade a entender as vítimas. Sabemos mais das desigualdades e até das injustiças sociais do que das vítimas que o Estado, a Justiça Justiceira produzem. A pedagogia tem como função social entender os processos de humanização. Diante das injustiças somos obrigados a entender mais dos processos de desumanização dos injustiçados (Arroyo, 2019). Infâncias injustiçadas, humanidades roubadas, desumanizadas. Somos obrigados a entender mais sobre os processos de desumanização com que a sociedade os vitima.

DECRETAR INFÂNCIAS, ADOLESCÊNCIAS COMO CRIMINOSOS É DECRETAR O SEM-SENTIDO DA SUA EDUCAÇÃO E GESTÃO

Tem sido uma constante na gestão dos Outros pelo Estado decretá-los violentos para legitimar violentá-los. Nada fácil aos gestores dessas vítimas que chegam às escolas fazer uma gestão da educação com justiça social sem decretá-los culpados. Uma das injustiças mais violentas da sociedade, da política, da justiça, do Estado é decretar os injustiçados, os violentados como responsáveis, culpados das violências que sofrem. Entender a produção dos injustiçados, sua produção como vítimas das injustiças sociais, exige formar gestores-educadores para entender e acompanhar como infâncias, adolescentes inocentes são produzidos como culpados. Como educar infâncias decretadas culpadas? O que de in-humano em ser obrigados desde crianças a pensar-se criminosos? A pensar-se membros de coletivos sociais, raciais decretados criminosos? Nos currículos de formação, os gestores-educadores dessas vítimas inocentes têm direito a ser formados para entender esses processos de produzir infâncias-adolescências como vítimas. Como culpados.

Quando o Estado, a sociedade, até as instituições públicas decretam os jovens, adolescentes, crianças populares como criminosos, ameaçadores, como não educáveis, não humanizáveis, mas extermináveis, estamos em tempos de decretar o sem-sentido da educação e da sua gestão. A pedagogia se afirma com uma função social, política, cultural, moral na crença de que o humano é viável: educar infâncias humanizáveis.

Vê-los ameaçadores pelo Estado, pelas políticas educativas complica a análise pedagógica. Complica as teorias de gestão da educação. Deixa as políticas, a pedagogia, as teorias de gestão em uma radical insegurança: qual a sua função de acompanhar infâncias em processos de humanização se são decretadas extermináveis, in-humanizáveis? As repostas e soluções estão postas: rebaixamento da idade penal, decretar a pedagogia, os educadores, gestores incapazes de educar infâncias criminalizadas e entregá-las à justiça penal, ao sistema prisional, porque decretados adolescentes em conflito com a Lei. Entreguemos essas infâncias à gestão cívico-militar.

As teorias de gestão pedagógica, democrática, humanizadora perdem sentido quando as infâncias, adolescências são decretadas criminosas, ineducáveis, in-humanizáveis (Arroyo, 2015). A função histórica da educação e de sua gestão perde sentido político, ético e pedagógico. Exigências de outras teorias e práticas da gestão da educação? Exigências de funções políticas radicais para a ANPAE?

AS VÍTIMAS INOCENTES REVELAM A MONSTRUOSIDADE DAS VIOLÊNCIAS QUE SOFREM

Quando a ANPAE se propõe gestão da educação com justiça social, em tempos de um Estado de justiça justiceira, está nos propondo que formar gestores-educadores de infâncias-adolescências exige olhares específicos sobre os significados das injustiças que sofrem e levam às escolas. Aumenta a consciência dos gestores-educadores de que as imagens de infâncias inocentes a cultivar como flores por jardineiros fiéis pertencem ao passado. “A imagem que eu tinha da infância era vidro e se quebrou”, comentava uma educadora. “Quando as imagens inocentes de infância se quebram, nossas autoimagens educadoras se quebram”, comentou outra educadora. “Imagens Quebradas de alunos e mestres” (Arroyo, 2004).

O Estado, a justiça, a mídia nos advertem: gestores, educadores mudem o olhar sobre os educandos, superem vê-los como inocentes, os reconheçam como o Estado, a mídia, os órgãos de segurança os veem – violentos, não inocentes, mas culpados. Como reagir, resistir? Tempos de não perder o olhar pedagógico, humano, ético e tentar entender, denunciar as monstrosidades que o Estado revela ao produzir vítimas inocentes como culpadas. Tempos de outra formação de docentes-gestores-educadores.

As injustiças se tornam mais injustas quando os injustiçados são crianças inocentes e a gestão de crianças inocentes, injustiçadas adquire novas radicalidades. Não será suficiente à administração da educação teorizar sobre a gestão de injustiçados, mas de vítimas inocentes-crianças injustiçadas. Injustiçar inocentes crianças adquire um caráter monstruoso. Como reagir a essas imagens negativas que pesam sobre gestores-educadores nas escolas, sobretudo públicas? Que formação para administrar essas monstrosidades de inocentes injustiçados? Não há como falar em abstrato, de maneira genérica, sobre a violência social que chega às escolas. Formar para condenar toda violência, injustiça social não será suficiente na formação de gestores-educadores de crianças, adolescentes inocentes. Administrar infâncias, vítimas inocentes, exige aprofundar nas monstrosidades que caracterizam a vitimação social, política de inocentes.

A pedagogia tem mais familiaridade com educar para o bem, para a harmonia, a justiça. Para o bem como ideal. Com a chegada de vítimas inocentes, crianças, adolescentes, a pedagogia se assusta diante do mal, que supõe destruir vidas, condenar à fome milhões de inocentes. Volta a pergunta, como formar gestores-educadores não apenas para promover o bem, mas para reconhecer o mal que vitima inocentes. Aprender a ver, reconhecer que o **mal existe** e chega às escolas e interroga a pedagogia. Essa uma das lições a aprender que vem dos

inocentes injustiçados que chegam às escolas, à EJA. Mas, ir além e aprender a ver a brutalidade antiética, antipedagógica de vitimar inocentes. Ver nas crianças, adolescentes vitimados, inocentes. Não monstros como o Estado os vê. Uma mudança radical ética, pedagógica contra tantos olhares sociais do Estado, até das escolas, que os condenam como violentos. Perderam a condição de inocentes?

O olhar pedagógico, ético é chamado a se contrapor a esses olhares e reeducar a sociedade, as políticas, os gestores do Estado e das escolas para ver vítimas inocentes. Revelar, denunciar a maldade radical de destruir vidas inocentes. A palavra Pedagogia carrega infância – defensora da infância. Em tempos em que as infâncias são criminalizadas, como defender essas infâncias? Como formar gestores-educadores defensores de inocentes vitimados? Como formar gestores com um olhar ético, pedagógico?

QUE RADICALIDADES POLÍTICAS REPÕEM OS INOCENTES VITIMADOS, INJUSTIÇADOS?

A maldade humana da sociedade, do poder que chega às escolas em vidas de infâncias vitimadas, destruídas, redefine a própria função política das escolas e de sua gestão. Função política que vai além de bem administrar uma instituição que garanta o direito a percursos de aprendizagens de qualidade. Administrar o direito a viver e à vida justa humana é mais radical quando as crianças, adolescentes, os inocentes são injustiçados, negados, ameaçados no direito primeiro a viver. Quando os educandos são golpeados nos direitos mais básicos: o direito à vida justa, humana, o direito à educação e sua gestão adquire conotações políticas mais radicais. Vida, políticas, educação, justiça social e cognitiva exigem propostas-gestões políticas radicais, quando chegam às escolas, à EJA vidas ameaçadas, injustiçadas no direito à vida.

A criminalização das infâncias, adolescências pelo Estado, pelos donos do poder inverte a realidade política: não são as elites, o Estado, o poder, o capital, os órgãos de in-segurança, os opressores, mas se apresentam como vítimas dos jovens, adolescentes, crianças que em nossa história foram os oprimidos, as vítimas. A sociedade, o Estado, as escolas se pensam vítimas de infâncias, adolescentes criminosos, ameaçadores. Essas análises hegemônicas, hoje na política que a mídia repete, invertem as velhas relações opressões-oprimidos, violentos-violentados. Invertem a política. Invertem a função histórica da pedagogia e da docência.

Essa inversão não contamina a própria análise das escolas? Os violentos são as infâncias, adolescências antes pensados inocentes, violentados pela sociedade, pelo Estado e pelas segregações, reprovações das escolas, agora decretados não violentados, mas violentos, indisciplinados, complicando a paz

da gestão social, cidadã, escolar. Visões invertidas a complicar a análise política, pedagógica e gestora. As infâncias, adolescências não mais inocentes a educar, mas um problema de ordem, de disciplina, de violência na sociedade, nas cidades, nas escolas. Um problema político, moral, pedagógico a exigir formas repressivas de gestão do Estado. Das escolas.

As teorias da gestão da educação vêm se redefinindo para incorporar esses impasses, essas radicalidades políticas que repõem os inocentes decretados culpados? Das vítimas inocentes vêm indagações radicais para a gestão da educação, para a gestão de políticas. Sobretudo, para os gestores-educadores dessas infâncias inocentes vitimadas, injustiçadas. Que respostas a essas radicalidades políticas? A gestão da educação para a justiça social conseguirá resistir à gestão militarizada das escolas? Resistir tomando consciência de estarmos em tempos de um Estado que opta como política produzir injustiçados. Como educadores-gestores de injustiçados aprender com as resistências históricas dos próprios injustiçados.

ADMINISTRAR RESISTÊNCIAS ATIVAS A SER INJUSTIÇADOS

A ANPAE nos propõe avançar para uma gestão da educação com justiça social e acrescenta: **resistência ativa às injustiças**. Uma gestão da educação que reconheça a história de resistências ativas dos injustiçados às injustiças que os oprimem. Os injustiçados resistem e insistem resistindo às injustiças que sofrem em nossa história de tradições autoritárias. Vão às escolas de movimentos e ações coletivas de resistências ativas e esperam da gestão da educação ser fortalecidos em suas resistências ativas.

Que gestão da educação fortalecerá essas resistências ativas que jovens-adultos levam à EJA, às universidades, lutando por cotas sociais, raciais? Que resistências ativas às injustiças levam as infâncias, adolescências às escolas públicas, dos pobres? Que resistências ativas levam as famílias, as mulheres mães em lutas por terra, teto, saúde, comida, escolas? Proteção? Reconhecê-los resistentes às injustiças de que se sabem vítimas. Que os saberes escolares fortaleçam esse saber-se, trazendo a história das injustiças que os vitimam, mas ir além: que os saberes escolares reconheçam e narrem tantas histórias de resistências ativas. Têm direito a saberes que fortaleçam seu saber-se injustiçados, mas resistentes às injustiças.

Levam às escolas, à EJA, às universidades resistências carregadas de **denúncia moral**, política. Não pedem medidas de corrigir, minorar essas injustiças do passado e do presente. Como sujeitos de resistências reagindo com indignação moral, política, acrescentam radicalidades morais, políticas à proposta da ANPAE de Gestão da Educação com Justiça Social. Dos injustiçados vem a radicalização

da gestão da educação com ética, justiça. Da história de suas resistências políticas, éticas vêm as exigências mais radicais para a proposta da ANPAE de Gestão da Educação com Justiça Social.

A quem apelar para uma gestão com justiça social em tempos de um Estado de justiça justiceira? Apelar aos injustiçados, aos valores de justiça que afirmam, politizam em suas resistências políticas históricas. Aprender com os movimentos sociais e com o movimento infanto-juvenil que gritam: “Parem de nos matar porque negros”. Aprender com os movimentos das mulheres negras nas lutas contra os genocídios de seus filhos. Resistências denunciante, éticas por justiça: “Enquanto viver luto”.

No livro *Vidas Ameaçadas* (Arroyo, 2019), destaco as resistências éticas dos injustiçados, ameaçados no direito primeiro à vida. Resistências-denúncia das próprias infâncias que se sabem ameaçadas e por quem. Resistências dos diversos movimentos sociais por vida. Resistências, sobretudo, das mulheres, mães, pobres, trabalhadoras, negras contra os genocídios de seus filhos. Resistências de tantos educadores, docentes, gestores nas escolas públicas dos injustiçados. O que aprender desses coletivos resistentes para fortalecer a gestão com justiça social?

QUE FORMAÇÃO DE GESTORES-EDUCADORES DE INJUSTIÇADOS?

Gestores-educadores dessas infâncias-adolescências nas escolas e jovens-adultos na EJA convivem com esses injustiçados. Que formação receberam? Gestores-educadores têm consciência de que essas vidas injustiçadas chegam às escolas, mas como administrar injustiçados? Foram formados para vê-los? As políticas de formação, que interpretações fazem das injustiças? Esses corpos-vidas injustiçadas são vistas? Ignoradas? São reconhecidas como injustiças sociais – como o tema sugere, ou têm sido pensadas como carências, da condição de pobreza de que as famílias, os coletivos de origem dos educandos são responsabilizados?

Quando se responsabiliza a família, o pai, a mãe, o coletivo social como responsável desse injusto viver-sobreviver, se fecham as possibilidades de vê-los como injustiçados sociais, raciais. Fecham-se as possibilidades de formar gestores-educadores para administrar injustiçados. Abrem-se as portas para culpá-los desde crianças pela pobreza, fome, trabalho de rua, viver na favela... Abrem-se as portas para as formas de administrá-los como culpabilizados de seu indigno, injusto viver: falta de valores, na família, nas mães, nos educandos, logo, administrar moralizá-los com bons conselhos, com hábitos de disciplina, de trabalho, de esforço, de empregabilidade... E sua condição será outra: livres da condição de injustiçados!

Formar para administrar vidas, percursos humanos-in-humanos de injustiçados exige erradicar essas representações tão incrustadas em nossa cultura política e pedagógica que têm culpabilizado os injustiçados pelas injustiças que sofrem. Dos injustiçados que chegam por milhões às escolas vêm exigências políticas, éticas até teóricas de superar essas interpretações tão injustas das injustiças sociais, reduzindo-as a carências de valores pessoais e familiares. Avançar para gestão da educação com justiça social exige repensar as concepções, teorias de gestão da educação, exige superar formas de culpabilizar os injustiçados pelas injustiças que sofrem. Exige-se educar os gestores-educadores para superar essas formas injustas de culpabilizar famílias, educandos. Exigem-se teorias de gestão que façam justiça, reconhecendo que as injustiças são socialmente produzidas. Que há injustiçados porque há injustiças, há estruturas injustas. Há injustos.

Como gestores, educadores nas escolas, na EJA percebem que sua função mais desafiante é como administrar a educação de injustiçados, as teorias de gestão os têm capacitado para administrar percursos escolares e humanos de crianças, adolescentes, jovens, adultos que chegam injustiçados, vítimas de tantas injustiças sociais? Uma interrogação radical para repensar as teorias de gestão da educação. Uma interrogação para tempos de formação inicial e continuada de gestores, educadores.

Que dimensões trabalhar como tema gerador de formação para administrar vidas injustiçadas? Tentemos apenas destacar temas de estudo-formação que vêm sendo priorizados nas pesquisas, na formação inicial e continuada:

- **Conhecer quem os produz como injustiçados.** As vítimas têm voz, têm vivências históricas de serem injustiçados, violentados. As famílias têm consciência das violências contra seus filhos inocentes e têm consciência de quem os violenta. Merecem, exigem ser ouvidos (Arroyo, 2019). Começar por dar voz, **dialogar com as famílias, os educandos**, com as mães, sobre que injustiças padecem, que falem, mostrem sua consciência das injustiças históricas, sociais, raciais, de gênero, classe, moradia, trabalho, pobreza de que se sabem vítimas.

- **Trazer estudos das diversas áreas** sobre como essas injustiças são produzidas em nossa história. Que estruturas econômicas, sociais, políticas, culturais produzem e reproduzem essas injustiças. Ter uma visão aprofundada da produção das injustiças sociais que chegam nas vidas dos educandos será uma exigência para administrar a educação dos injustiçados. Será uma exigência na formação de educadores, gestores da educação com justiça social.

- **Que injustiças sociais os vitimam?** Os educandos injustiçados têm direito a saber-se injustiçados por que estruturas sociais, políticas, econômicas, culturais, injustas. A gestão é obrigada a garantir esse direito a esses saberes. Seu direito a currículos que analisem cada uma das condições de viver, do injusto

sobreviver que levam às escolas: a pobreza, a fome, quase 20 milhões de crianças-adolescentes-alunos no Bolsa Família porque na extrema pobreza; milhões nas ruas, do trabalho por sobreviver para as escolas e das escolas para o trabalho; milhões nas periferias favelas, vilas, lugares precaríssimos de um sobreviver injusto; corpos precarizados que marcam as injustiças que padecem.²

• **Como as vivências das injustiças destroem humanidades.** Uma exigência para as teorias da gestão, administração da educação e da formação de gestores-educadores: como essas injustiças afetam de maneira mais injusta as crianças, adolescentes nos processos de aprender, mas, sobretudo, no seu desenvolvimento humano. Como reproduzem identidades coletivas negativas que marcam seus percursos de aprendizagem, suas condutas, seus convívios escolares, sociais... Seus percursos humanos e inumanos. Para administrar a educação dessas infâncias-adolescências injustiçadas, se exigirá uma formação como gestores-educadores que traga essas questões com centralidade nas teorias de gestão da educação e da formação para entender e acompanhar vidas injustiçadas. Humanidades roubadas. Com que Artes gestoras recuperar essas humanidades roubadas?

Dos injustiçados nessas radicalidades de saber-se roubados em suas humanidades vem uma exigência política, ética para a gestão da sua educação: ir além de bem administrar seus processos de aprendizagens escolares, seu sucesso cognitivo e priorizar como administrar processos de humanização, formação humana, sabendo-se roubados de suas humanidades. Como administrar processos de desumanização a exigir maior centralidade. Gestão dos injustiçados com justiça social, uma opção política e ética radical da gestão da educação e da formação de gestores-educadores.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. **Vidas ameaçadas:** Exigências-respostas éticas da educação e da docência. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 2019.

ARROYO, M. G. Reafirmação das lutas pela educação em uma sociedade desigual? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1098-1117, 2018.

ARROYO, M. G. **Passageiros da Noite:** do trabalho para a EJA. Itinerários pelo direito a uma vida justa. Petrópolis: Vozes, 2017.

2 Trago para a reflexão política, ética, pedagógica esses tratos injustos da infância nos livros *Corpo-Infância*, Petrópolis, Vozes, 2012 e *Trabalho-Infância*, Petrópolis, Vozes, 2015.

ARROYO, M. G. O humano é viável? É educável? **Revista Pedagógica**, v.17, p.21-40, 2015.

ARROYO, M. G. O direito à educação e a nova segregação social e racial – tempos insatisfatórios? **Educação em Revista**, v. 31, n. 3, p.15-47, jul./set. 2015.

ARROYO, Miguel G.; VIELLA, M.A.L. & SILVA, M.R. (Org.). **Trabalho-Infância**: Exercícios Tensos de ser Criança. Haverá Espaço na Agenda Pedagógica? Petrópolis: Vozes, 2015.

ARROYO, Miguel G. & SILVA, M.R. (Org.). **Corpo-infância**: exercícios tensos de ser crianças; por outras pedagogias dos corpos. Petrópolis: Vozes, 2012.

ARROYO, Miguel G. **Imagens Quebradas**: trajetórias e tempos de alunos e mestres. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARROYO, Miguel G. & SILVA, M.R. Administração da Educação, Poder e Participação. **Educação & Sociedade**, v.1, p. 36-46, 1979.

BENJAMIN, W. **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. Entre a terra e o céu: mensurando a utopia? **Democracia Viva**. Rio de Janeiro, Ibase, n. 6, agosto, 1999.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. S.; MENEZES, M. P. (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, B. S.; MENEZES, M. P. (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

Miguel Gonzalez Arroyo

Doutor em Educação pela Stanford University e pós-doutor pela Universidade Complutense de Madri. Professor titular emérito da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor Honoris Causa da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail helciojpb@gmail.com

Recebido em: 03/03/2020

Aprovado em: 15/06/2020

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.

sumário / contents / contenido

SABRINA MOEHLECKE EDITORIAL
MARCELO MOCARZEL

ARTIGOS

ALMERINDO JANELA AFONSO ESTADO, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO:
RESISTÊNCIA ATIVA PARA UMA AGENDA DEMOCRÁTICA COM JUSTIÇA SOCIAL

CLAUDIA NEVES OS NOVOS E VELHOS CONTEXTOS DE AÇÃO COLETIVA EM EDUCAÇÃO:
PROPOSTAS TEÓRICAS PARA REFLETIR SOBRE AS POLÍTICAS EDUCATIVAS E A
LIDERANÇA EDUCACIONAL COMO PROCESSOS COMPLEXOS

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA O DEBATE SOBRE FEDERALISMO NA ANPAE (2007-2018)
ANDREZA ALVES FERREIRA

ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA GESTÃO ESCOLAR: UM OLHAR SOBRE A FORMAÇÃO INICIAL DOS
CYNTHIA PAES DE CARVALHO DIRETORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS
MURILLO MARSCHNER ALVES DE BRITO

SARAH RIZZIA CAMPOS LUIZ FUNDAMENTOS E PROCESSOS DA FORMAÇÃO
LÚCIA MARIA ASSIS CONTINUADA NA REDE MUNICIPAL DE GOIÂNIA

PEDRO GANZELI DESAFIOS DA GESTÃO ESCOLAR NA CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL
CRISTIANE MACHADO
ROSANE GARCIA DORAZIO NOGUEIRA

MARIA CELI CHAVES VASCONCELOS UMA PRODUÇÃO QUE SE INTENSIFICA:
FABIANA FERREIRA PIMENTEL KLOH A EDUCAÇÃO DOMICILIAR NAS PESQUISAS ACADÊMICAS

ARIEL FELDMAN A POLÍTICA DE CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS EM PORTEL (PA)
CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

MONIKA RESCHKE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO FAYOLISTA NA ADMINISTRAÇÃO
ALBERTO DAMASCENO ESCOLAR PARAENSE NA DÉCADA DE 1920: OS RELATÓRIOS DE AURELIA DE SEIXAS FRANCO

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO A POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DO PACTO NACIONAL PELA
LUIZ CARLOS DA COSTA SILVA JÚNIOR ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA E A APRENDIZAGEM DOS ALFABETIZADORES CURSISTAS

STENIO WAGNER PEREIRA DE QUEIROZ EFICIÊNCIA RELATIVA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO
ERICO VERAS MARQUES DESEMPENHO ORGANIZACIONAL DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
JOCILDO FIGUEIREDO CORREIA NETO

MARCUS QUINTANILHA DA SILVA FUNDEB, REMUNERAÇÃO DOCENTE E DÍVIDA PÚBLICA:
UMA DISCUSSÃO SOBRE DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO (2008 – 2016)

ADRIANA RICHT PERSPECTIVAS PARA A FORMAÇÃO DE FORMADORES DE
WILLIAM XAVIER DE ALMEIDA FUTUROS PROFESSORES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MARY DAYANE SOUZA SILVA IMPLICAÇÕES DO AMBIENTE FÍSICO DE APRENDIZAGEM NA
FORMAÇÃO DE MESTRES PROFISSIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO

RENATA HIONI PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA:
UM ESTUDO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

CEZAR BUENO DE LIMA VIOLÊNCIA JUVENIL: O DESAFIO DAS PRÁTICAS
RESTAURATIVAS NO ESPAÇO ESCOLAR

JOÃO MANUEL CORREIA FILHO A MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA
TAIMARA ROA ALEAGA EDUCACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES EM ANGOLA
FILOMENA DE JESUS FRANCISCO CORREIA FILHO SACOMBOIO

SEÇÃO ESPECIAL

MIGUEL GONZALEZ ARROYO GESTÃO DA EDUCAÇÃO COM JUSTIÇA SOCIAL.
QUE GESTÃO DOS INJUSTIÇADOS?