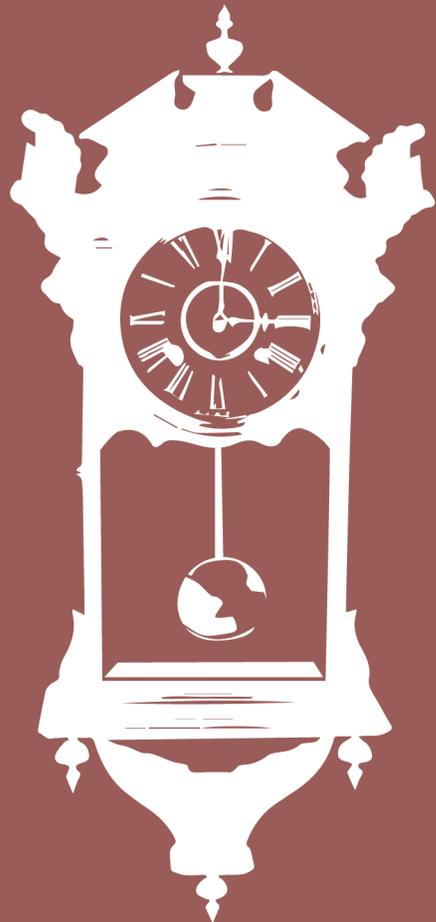


ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.37 • n.3 • p. 1143 - 1542 • setembro/dezembro 2021



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editor

Marcelo Mocarzel (UCP / Unesa / Unilasalle-RJ)

Editora Associada

Sabrina Moehlecke (UFRJ)

Comitê de Ética

Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE)

Lúcia Maria de Assis (UFG)

Nalú Farenzena (UFRGS)

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Fundação Carlos Chagas (FCC), São Paulo, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte, Brasil

Daniela da Costa Britto Pereira Lima, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University (HU), Cambridge, Estados Unidos da América

Inés Aguerron, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULisboa), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), Santiago, Chile

Licínio C. Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Lisete Regina Gomes Arelaro, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil

Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Brasil

Maria Beatriz Luce, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil

Steven J. Klees, University of Maryland (UMD), College Park, Estados Unidos da América

Secretaria Editorial

Juliana Rodrigues de Oliveira Souza, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil

Renata Souza Araújo, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - RBP AE**<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/user><http://www.anpae.org.br/rbpae>E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBP AE**) 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 RBP AE 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 RBP AE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, 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, Índia)

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

ABELARDO ARAÚJO (CEFET-MG), ADERSON LEITE RODRIGUES (SEDUC-PI), ADOLFO IGNÁCIO CALDERÓN (PUC-CAMPINAS), ADRIANA CORRÊA (USP), ADRIANA DRAGONE SILVEIRA (UFPR), ADRIANA LOSS (UFFS), AGERCICLEITON COELHO GUERRA (UECE), ALLAN SOLANO (UERN), ALMIR DOS SANTOS (UFFS), AMONE ALVES (UFG), ANA AMÉLIA CHAVES TEIXEIRA ADACHI (UNIVAS), ANA CRISTINA ABREU SOUZA (UNIFAL-MG), ANA LUCIA CALBAISER DA SILVA (PMPF-SP), ANA PAULA DE SOUSA (UFMA), ANDRÉA GOUVEIA (UFPR), ANDRÉA MARIA FAVILLA LOBO (UFAC), ANGELA MARIA GONÇALVES DE OLIVEIRA (UFAM), ANTONIA COSTA ANDRADE (UNIFAP), ARTHUR REZENDE DA SILVA (IFF-PÁDUA), BERENICE CORSETTI (UNISINOS), CAMILA FALKIN (UFRGS), CARINA MACIEL (UFMS), CARLA LETTNIN (CAP-UFRGS), CARLOS FONSECA BRANDÃO (UNESP), CARMEN TEREZA VELANGA (UNIR), CATARINA DE ALMEIDA SANTOS (UNB), CEDRICK CUNHA GOMES DA SILVA (IFRN), CEZAR BUENO DE LIMA (PUC-PARANÁ), CINTIA CHUNG MARQUES CORRÊA (UCP), CLARICE ZIENTARSKI (UFC), CLÁUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA (UFPR), CLÁUDIA ROBERTA DE ARAÚJO GOMES (UFRPE), CLEITON DE OLIVEIRA (UNIMEP), CRISTINA HASHIZUME (UMESP), DAIANNY COSTA (UNISINOS), DAMIAO ROCHA (UFT), DANIELA MERCEDES WAGNER (UNRC-AR), DEBORA BREDER (UCP), DEIVISON CAMPOS (ULBRA-CANOAS), DIANA MANDELERT (UERJ), DILENO DUSTAN LUCAS DE SOUZA (UFJF), DINAIR LEAL DA HORA (UFPA), EDUARDO AUGUSTO MOSCON OLIVEIRA (UFES), ELAINE CONSTANT (UFRJ), ELISABETE CAMPOS (UMESP), ELIZANDRA GARCIA DA SILVA (UFF), ELTON LUIZ NARDI

(UNOESC), ERICA REZENDE (SEDU-ES), ETTIÈNE GUÉRIOS (UFPR), FÁBIO PERBONI (UFGD), FÁBIO SOUZA (UFRJ), FERNANDO DEGRANDIS (CMI), FERNANDO PROTETTI (IFSP) FERNANDO VILLAR MARINHO (CAP-UFRJ), FRANCIS MUSA BOAKARI (UFPI), FRANCISCA EDILMA SOARES AURELIANO (UERN), GREGORY LUIS ROLIM ROSA (UFPR), IGOR VALENTIM (UFRJ), IGOR ZIBENBERG (IFRS), INÊS BARBOSA DE OLIVEIRA (UERJ-UNESA), IRAIDE MARQUES DE FREITAS BARREIRO, ITAMAR MENDES, JANAINA SPECHT MENEZES, JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO (UFPE), JANETE PALAZZO (UNEB), JESSICA COELHO DE LIMA PEREIRA (UERJ), JESSICA SYRIO CALLEFI (UEM), JOÃO FILHO (UEVORA-PT), JOÃO FRANCISCO LOPES DE LIMA (UFAC), JOÃO ROBERTO FERREIRA (UEG), JOEL HAROLDO BAADÉ (UNIARP), JOSÉ DAMIÃO ROCHA (UFT), JOSIMAR VIEIRA (IFRS), JUCILEY SILVA FREIRE (UFT), JULIAN SILVEIRA DIOGO DE AVILA FONTOURA (UNISINOS), JULIANA RODRIGUES DE OLIVEIRA SOUZA (SEEDUC-RJ), JUSSARA C. TORTELLA (PUC-CAMPINAS), KARINE VICHIETT MORGAN (UERJ), LAELIA PORTELA MOREIRA (UNESA), LEILA PIO MORORO (UESB), LEONARDO BARBOSA E SILVA (UFU), LEONARDO JOSÉ PINHO COIMBRA (UFMA), LÚCIA MARIA DE ASSIS (UFG), LUCIANA ROSA MARQUES (UFPE), LUCIANE GARCIA (UFRN) LUCIANO APARECIDO DE SOUZA (UFPR), LUCILIA AUGUSTO LINO (UERJ), LÚCIO JORGE HAMMES (UNIPAMPA), MARCELO MOCARZEL, MARCO WANDERCIL (FACULDADE SANTA LUCIA-SP), MARIA CELI VASCONCELOS (UERJ), MARIA DA CONCEIÇÃO ARRUDA (IOC), MARIA DE FÁTIMA BARBOSA ABDALLA (UNISANTOS), MARIA DE FATIMA BARROS PIMENTA (UNILASALLE-RJ), MARIA DE FÁTIMA CÔSSIO (UFPEL), MARIA DE FATIMA MAGALHÃES LIMA (UFF) MARIA DEUCENY BRAVO PINHEIRO (FDCI-ES), MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES (UFMS), MARIA DO SOCORRO SOARES (UFPI), MARIA INES OLIVEIRA ARAÚJO (UFS), MARIA IZETE OLIVEIRA (UNEMAT), MARIA VIEIRA SILVA (UFU), MIRIAM FÁBIA ALVES (UFG), NAIARANIZE PINHEIRO SILVA (IFBA), NEUSA CHAVES BATISTA (UFRGS), NEY CRISTINA MONTEIRO DE OLIVEIRA (UFPA), NUNO FRAGA (UMA-PT), OLEG ABRAMOV JÚNIOR (UFJF), PABLO BISPO MACHADO DOS SANTOS (UFF), PAULO SGARBI (UERJ), PEDRO GANZELI (UNICAMP), PRISCILA CHAVES (UFES), QUÊNIA RENEE STRASBURG (UNISINOS), RAFAEL BARBOSA (MACKENZIE), RAFAEL DE OLIVEIRA (UERJ), RAMOFLY DOS SANTOS (UFRJ), RENATO AUGUSTO DOS SANTOS (INEP), RITA DE CÁSSIA FRANGELLA (UERJ), RODRIGO PEREIRA (UFAL), RODRIGO ROCHA ROSISTOLATO (UFRJ), ROMILDO DE CASTRO ARAÚJO (UFPI), ROSELI MARITAN DE ABOIM COSTA (PREFEITURA MUNICIPAL DO RJ), ROSEMARY ROGGERO (UNINOVE), SABRINA MOEHLECKE (UFRJ), SAMUEL JUNIO (IFRO), SANDRO SERPA (UAC-PT), SARA LEANDRO DE LIMA (UEM), SILMARA CÁSSIA MÉLO (UFPB), SILVANA STREMEL (UTFPR), SIMONE SILVEIRA AMORIM (UNIT), SOLANGE SANTIAGO FERREIRA (FME-NITERÓI), TEISE GARCIA (USP), TELMA SANTOS REINALDO (UFMA), TELMA REINALDO, VAGNO DIAS (IFSULDEMINAS), VALDINEI MARCOLLA (IFC), VERÔNICA LIMA CARNEIRO MOREIRA (UFMA), VILMA SOUZA (UFU), ZULEIDE SILVEIRA (UFF).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Juliana Souza e Renata Araújo
Revisão: Marleide Meneses, 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 CATALOGAÇÃO-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, 2021 - v.37, n.3 (set./dez. 2021).

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.

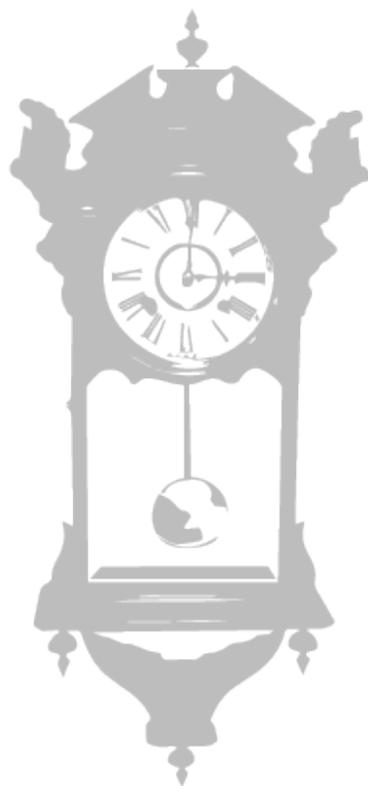
CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.37 • n.3 • p. 1143 - 1542 • set./dez. 2021



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

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

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

DIRETORIA

Presidente	Diretora de Pesquisa
Romualdo Luiz Portela de Oliveira	Dalva Gutierrez
Vice-Presidentes	Diretor de Intercâmbio Institucional
1º Vice-presidente: Itamar Mendes da Silva (Sudeste)	Luiz Fernandes Dourado
2º Vice-presidente: Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)	Diretora de Cooperação Internacional
3º Vice-presidente: Carina Elisabeth Maciel (Centro-oeste)	Márcia Ângela Aguiar
4º Vice-presidente: Gisele Masson (Sul)	Diretora de Formação e Desenvolvimento
5º Vice-presidente: Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)	Maria Vieira da Silva
Diretora Executiva	Diretora Financeira
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa	Maria Angélica Pedra Minhoto
Diretor Secretário	Editores
Pedro Ganzeli	Editor: Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel
Diretora de Projetos Especiais	Editora Associada: Sabrina Moehlecke
Adriana Aparecida Dragone Silveira	Conselho Fiscal
Diretora de Publicações	Maria Couto Cunha
Emília Peixoto Vieira	Erasto Fortes Mendonça
	Maria Beatriz Luce

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

Acre	Pará
Diretor: Mark Clark Assen de Carvalho	Diretora: Dinair Leal da Hora
Vice-diretora: Francisca Pereira do Nascimento Filha	Vice-diretor: Fabrício Aarão Freire Carvalho
Alagoas	Paraíba
Diretor: Javan Sami Araújo dos Santos	Diretor: Ângela Cristina Alves Albino
Vice-diretora: Maria das Graças Correia Gomes	Vice-diretora: Maria da Salete Barboza de Farias
Amapá	Paraná
Diretor: André Rodrigues Guimarães	Diretora: Simone de Fátima Flach
Vice-diretora: Antonia Costa Andrade	Vice-diretora: Michelle Fernandes Lima
Amazonas	Pernambuco
Diretora: Angela Maria Gonçalves de Oliveira	Diretora: Ana Lúcia Borba de Arruda
Vice-diretora: Sirlei Adriani dos Santos Baima Elisário	Vice-diretora: Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches
Bahia	Piauí
Diretora: Gabriela Sousa Régo Pimentel	Diretora: Samara de Oliveira Silva
Vice-diretora: Christiane Andrade Regis Tavares	Vice-diretora: Maria do Socorro Soares
Ceará	Rio de Janeiro
Diretora: Clarice Zientarski	Diretor: Fábio Araújo de Souza
Vice-diretora: Ariane Markely dos Santos Freire	Vice-diretora: Elisângela da Silva Bernardo
Distrito Federal	Rio Grande do Norte
Diretora: Natalia de Souza Duarte	Diretora: Maria Edgleuma de Andrade
Vice-diretora: Adriana Almeida Sales de Melo	Vice-diretora: Maria Goretti da Silva
Espírito Santo	Rio Grande do Sul
Diretora: Rosenerly Pimentel do Nascimento	Diretora: Maria de Fátima Cossio
Vice-diretora: Gilda Cardoso Araújo	Vice-diretora: Maria Sílvia Cristofoli
Goias	Rondônia
Diretor: Romilson Martins Siqueira	Coordenador: Antônio Carlos Maciel
Vice-diretora: Marclene Pelegrine Gomes	Vice-Coordenadora: Cláudia Justus Tôrres Pereira
Maranhão	Santa Catarina
Diretor: Severino Vilar de Albuquerque	Diretor: Marcos Edgar Bassi
Vice-diretor: Carlos André Sousa Dublantes	Vice-diretora: Camila Regina Rostirola
Mato Grosso	São Paulo
Diretora: Marilda de Oliveira Costa	Diretora: Cristiane Machado
Vice-diretora: Nádia Cuiabano Kunze	Vice-diretora: Andréia Silva Abbiati
Mato Grosso do Sul	Tocantins
Diretora: Nádia Bigarella	Diretora: Rosilene Lagares
Vice-diretora: Solange Jarcem Fernandes	Vice-diretora: Mônica Aparecida da Rocha Silva
Minas Gerais	
Diretora: Maria Simone Ferraz Pereira	
Vice-diretor: Marcelo Soares Pereira da Silva	

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

MARCELO MOCARZEL E SABRINA MOEHLECKE **1152**

ARTIGOS

Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação **1161**
Regulation and accountability in (re)configuration of policies for education
Regulación y responsabilidad en la (re)configuración de políticas para la educación
ANA LÚCIA FELIX SANTOS E EMÍLIA VILARINHO

Reforma educacional no Sistema Estadual de Ensino: do enfraquecimento dos princípios democráticos às contradições na gestão dos processos educativos na escola pública em Goiás **1181**
Educational reform in the State Education System: from the weakening of democratic principles to the contradictions in the management of educational processes in the public school in Goiás
La reforma educativa en el Sistema Educativo Estatal: del debilitamiento de los principios democráticos a las contradicciones en la gestión de los procesos educativos en las escuelas públicas de Goiás
LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE SILVA E RICARDO ANTÔNIO GONÇALVES TEIXEIRA

Planos de Gestão Escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina **1199**
School Management Plans: contradictions and disputes in the new governance policy of state public schools in Santa Catarina
Planes de Gestión Escolar: contradicciones y disputas en la nueva política de gobernanza de las escuelas públicas estatales de Santa Catarina
JANETE PALÚ E OTO JOÃO PETRY

Gestão por resultados e a nova rotina escolar na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RME/POA) **1235**
Results management and the new school routine in the municipal network of education in Porto Alegre (RME / POA)
Gestión de resultados y la nueva rutina escolar en la red municipal de educación de Porto Alegre (RME / POA)
CAROLINE PEREIRA LEAL

-
- Importância e fatores intervenientes na representatividade, democratização e tomada de decisão nos conselhos superiores de institutos federais de educação** **1255**
Importance and intervening factors in representativeness, democratization, and decision-making process in the deliberative councils of federal institutes of education
Importancia y factores intervinientes en la representatividad, democratización y toma de decisiones en los consejos superiores de los institutos federales de educación
MARCOS VINICIUS CAMPELO JUNIOR, ÉRISON FERREIRA MENDONÇA FILHO E JONAS DE PAULA OLIVEIRA
-
- Conselho do FUNDEB no DF: missão quase impossível!** **1279**
FUNDEB council in the Federal District: almost an impossible mission!
Ayuntamiento del FUNDEB en el Distrito Federal: ¿misión casi imposible!
FRANCISCO JOSÉ DA SILVA
-
- A política de financiamento da educação no estado de Rondônia entre 2007 e 2019** **1300**
Education funding policy in the Brazilian state of Rondônia from 2007 to 2019
La política de financiamiento de la educación en el estado de Rondônia entre 2007 y 2019
ALESSANDRA BERTASI NASCIMENTO, MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES E LEANDRO SAUER
-
- A política pública de apoio financeiro à escola família agrícola de Natalândia: um enfoque sobre a implementação** **1325**
The public policy of financial support to Natalândia family agricultural school: a focus on implementation
La política pública de apoyo financiero a la escuela de familia agrícola de Natalândia: un enfoque en la implementación
ALEX ANDRADE E PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI
-
- A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul** **1346**
La implementación del programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en municipios del norte del Rio Grande do Sul
The implementation of the National School Food Program (PNAE) in municipalities in the north of Rio Grande do Sul
ELITANA ANTONIOLLI E MARIA SILVIA CRISTOFOLI
-
- Aproximações entre o legado freireano e a Educação Profissional e Tecnológica: uma análise textual discursiva do Estatuto do Instituto Federal Fluminense** **1370**
Approaches between Freire's legacy and Professional and Technological Education: a textual discursive analysis of the Statute of the Federal Fluminense Institute
Aproximaciones entre el legado de Freire y la Educación Profesional y Tecnológica: un análisis textual discursivo del Estatuto del Instituto Federal Fluminense
ARTHUR DA REZENDE DA SILVA E RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA
-
- Paulo Freire, alfabetização e inclusão escolar: o direito à educação a partir da formação crítico e reflexiva** **1393**
Paulo Freire, literacy, and school inclusion: the right to education from critical and reflective training
Paulo Freire, alfabetización e inclusión escolar: el derecho a la educación desde la formación crítica y reflexiva
ELAINE CONSTANT, SANDRA CORDEIRO DE MELO E DAIANE FRANÇA

**Redes sociais e política educacional:
análise do Instituto Ayrton Senna no twitter de 2013 a 2020** **1413**
Social networks and education policy: analysis of Ayrton Senna Institute on twitter from 2013 to 2020
Redes sociales y política educativa: análisis del Instituto Ayrton Senna en twitter de 2013 a 2020
RUI DA SILVA E THERESA ADRIÃO

**A expansão dos colégios militares no Rio de Janeiro:
uma análise sob a perspectiva constitucional** **1441**
The expansion of military schools in Rio de Janeiro: an analysis from the constitutional perspective
La ampliación de las escuelas militares en Rio de Janeiro: un análisis desde la perspectiva constitucional
ROGÉRIO PACHECO ALVES E DEBORA DA SILVA VICENTE

**Covid-19 e a Educação em Moçambique:
Entraves, Desafios e Possibilidades de Reinvenção da Educação** **1463**
Covid-19 and Education in Mozambique: Obstacles, Challenges, and Possibilities for Reinventing Education
Covid-19 y la educación en Mozambique: obstáculos, desafíos y posibilidades para reinventar la educación
FERNANDO ANDRE MUZIME E OCTAVIO JOSE ZIMBICO

**O ensino remoto no contexto da pandemia de
Covid 19 em escolas públicas de Ensino Médio** **1478**
Remote teaching in the context of Covid-19 pandemic in public High Schools
La enseñanza remota en el contexto de la pandemia de Covid-19 en las escuelas públicas secundarias
**ROSANGELA FRITSCH, RICARDO FERREIRA VITELI, LUCIANE FLORES HOMEM E SÍLVIO NEI DA
SILVA MACHADO**

**Participação no Enem: desigualdades no
contexto das escolas públicas no Rio de Janeiro** **1506**
Participation in ENEM: inequalities in the context of public schools in Rio de Janeiro
Participación en Enem: desigualdades en el contexto de las escuelas públicas de Rio de Janeiro
ANDERSON PAULINO DA SILVA E RODRIGO ROSISTOLATO

SEÇÃO ESPECIAL

Discurso de abertura XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação **1533**
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

ANPAE: 60 anos de (re)existência**SABRINA MOEHLECKE**<http://orcid.org/0000-0003-4558-0865>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ

Faculdade de Educação

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

MARCELO MOCARZEL<http://orcid.org/0000-0002-2780-0054>

Universidade Católica de Petrópolis, UCP

Programa de Pós-graduação em Educação

Petrópolis, RJ, Brasil

Em tempos de ataques quase diários às instituições republicanas e democráticas tão arduamente construídas ao longo das últimas décadas em nosso país, aos direitos sociais e à educação pública, laica, gratuita e de qualidade para Todos, garantidos constitucionalmente, é importante e necessário também demarcar os movimentos e espaços de resistência e (re)existência em defesa de um Estado de Direito democrático e da relevância das instituições e servidores públicos.

Nesse sentido, vale ressaltar as séries de denúncias realizadas recentemente por servidores do INEP, órgão com mais de 80 anos de existência e responsável, entre outras coisas, pela elaboração da prova do ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio. Após sofrerem assédio moral e pressão por suprimir questões com temas considerados inadequados pela presidência do órgão, mais de 30 funcionários pediram demissão em massa no intuito de preservar a lisura do processo de elaboração das provas e explicitar a crise em curso na entidade.

Pouco tempo depois, mais de 110 coordenadores e consultores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de distintas áreas, renunciaram às suas atividades na instituição por questionarem a falta de compromisso com a qualidade da avaliação quadrienal dos programas de pós-graduação e pela pressão por liberarem de forma apressada e pouco criteriosa propostas de pós-graduação *stricto sensu* de ensino a distância (EAD), sem ao menos ouvir os respectivos programas nas universidades.

Esse recrudescimento de políticas e ações autoritárias também se faz presente nas universidades públicas brasileiras, que têm sofrido interferências constantes em sua autonomia, como, por exemplo, na ruptura dos espaços de tomada de decisão coletiva para a escolha de seus dirigentes. Enquanto instituições

que trazem em sua essência a valorização da ciência, da educação, da cultura e da democracia, as universidades têm sentido de forma muito intensa as consequências do desinvestimento e desmonte desses setores em nossa sociedade.

Contudo, tais retrocessos na educação e nas instituições de ensino superior também têm sido tensionados, desencadeando mobilizações de distintas entidades e associações da área científica e educacional, dentre as quais ressaltamos particularmente a atuação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, que neste ano de 2021 completou 60 anos de (re)existência. Ao longo de sua história, a associação passou por momentos e contextos políticos no Brasil que trouxeram grandes desafios, mas que por outro lado a fortaleceram, permitindo que a ANPAE seja hoje referência não apenas na produção científica na área, como no seu engajamento político em momentos cruciais do país. Como nos lembra o presidente da associação, Romualdo Portela Oliveira, por mais difícil que seja o presente, há também que se comemorar e preparar o futuro, renovando a disposição de seguir juntos na construção de uma nova sociedade.

O conjunto de artigos que compõe este número da RBPAE, que fecha o ano de 2021, retrata e reflete esse momento que vivemos na sociedade brasileira e na educação em particular, marcado pela influência do autoritarismo, conservadorismo e desmonte de um projeto autônomo e democrático de país. Tais embates perpassam desde os trabalhos que analisam teórica e empiricamente as reformas educacionais e as políticas de regulação da educação, os estudos acerca da atuação e limitações de órgãos colegiados, quanto as políticas de financiamento da educação, os colégios militares e a intensificação das desigualdades educacionais, dentre outras questões abordadas.

Para iniciar esse número da RBPAE, contamos com o cuidadoso estudo realizado por Ana Lúcia Feliz Santos e Emília Vilarinho, em seu artigo intitulado “Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação”, no qual problematizam o conceito de *accountability* enquanto elemento que tem orientado as políticas de avaliação educacional no Brasil e em outros países. Por meio de pesquisa bibliográfica, compreendem que a *accountability* se apresenta enquanto medida de regulação da educação, por meio dos pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização, mas observam que há uma diversidade de modos pelos quais ela se expressa nos distintos sistemas de ensino no Brasil.

Luís Gustavo Alexandre Silva e Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira dão continuidade ao debate acerca das políticas de regulação da educação ao analisarem os efeitos da reforma educacional realizada no Estado de Goiás sobre a gestão escolar, particularmente no trabalho do diretor. No artigo “Reforma educacional no sistema estadual de ensino: do enfraquecimento dos princípios democráticos às contradições na gestão dos processos educativos na escola pública em Goiás”,

por meio de análise documental e aplicação de questionários, os autores observam que as políticas de avaliação e bonificação em vigência no estado interferem no desenvolvimento de práticas coletivas de tomadas de decisão junto à comunidade escolar, pois a direção da escola, apesar de defender uma gestão democrática, acaba por sacrificá-la para atingir os parâmetros avaliativos.

Na região Sul do país, também é possível observar as influências da Nova Gestão Pública na definição das estratégias de gestão da educação, como indica o artigo “Planos de Gestão Escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina”, de Janete Palú e Oto João Petry. Ao analisarem a implementação de uma nova forma de escolha do gestor e de estratégia de governança nas escolas públicas estaduais, percebem que os Planos de Gestão Escolar, apesar de serem anunciados enquanto instrumentos de gestão democrática, têm sua origem e operacionalização associadas à reformas educacionais de cunho neoliberal, ancoradas a uma concepção de educação enquanto um serviço mais do que um direito e que alteram o sentido da participação, transformando a participação cidadã em participação fiscalizadora.

As redes municipais de educação também são fortemente impactadas por esses debates, como se percebe no estudo realizado por Caroline Pereira Leal, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que discute a recente reforma educacional implantada a partir de 2017 na capital. No artigo “Gestão por resultados e a nova rotina escolar na rede municipal de ensino de porto alegre (RME/POA)”, a autora analisa, por meio de pesquisa documental, os instrumentos adotados pela administração municipal como forma de construção e de funcionamento da gestão por resultados aplicadas à educação, concluindo que a intervenção efetuada na realidade escolar gerou uma intensificação do trabalho docente sem, contudo, atingir seus objetivos em termos de efetividade da gestão.

No âmbito dos Institutos Federais de Educação, o artigo intitulado “Importância e fatores intervenientes na representatividade, democratização e tomada de decisão nos Conselhos Superiores de Institutos Federais de Educação”, tem como objetivo analisar a representatividade, os fatores intervenientes no processo de tomada de decisão e a potencialidade dos órgãos colegiados dos Institutos para a democratização institucional. A partir do aporte teórico dos estudos sobre Modelos Racionais de tomada de decisão, de pesquisa documental e trabalho de campo, os autores Marcos Vinicius Campelo Junior, Érison Ferreira Mendonça Filho, Jonas de Paula Oliveira e Suzete Rosana de Castro Wiziak constataram um elevado índice de representatividade nos conselhos e autonomia na tomada de decisões, indicando uma gestão democrática efetiva, mas observaram que há necessidade de aprimorar a socialização de informações aos seus membros,

a comunicação entre eles e a organização dos modos de deliberação nas reuniões. Já o estudo realizado por Francisco José da Silva, acerca do Conselho do Fundeb do Distrito Federal no acompanhamento e controle social de recursos financeiros identifica um conjunto de questões que dificultam sua atuação. Por meio de análise documental, no artigo “Conselho do Fundeb no DF: missão quase impossível”, o autor observa que é necessária a ação de fiscalização dos recursos financeiros da educação, mas que esta deve continuar a ser de competência dos órgãos de controle, e não como atribuição dos Conselhos do Fundeb. Propõe que estes concentrem suas ações no acompanhamento e controle social, mas que se amplie sua responsabilidade, abrangendo todos os recursos da educação e não apenas aqueles do Fundeb.

O debate acerca do financiamento da educação também é o objeto de estudo dos pesquisadores Alessandra Bertasi Nascimento, Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Leandro Sauer, no artigo “A política de financiamento da educação no estado de Rondônia entre 2007 e 2019”. Por meio da análise documental, os autores constataam que a política de financiamento da educação no estado se desenvolveu em dois ciclos no período estudado: o primeiro foi marcado pela ampliação do direito à educação e o segundo foi influenciado pelas políticas de austeridade fiscal, rompendo com os avanços conquistados no ciclo imediatamente anterior.

Ao abordar os processos de implementação de políticas, os autores Alex Andrade e Pedro Lucas de Moura Palotti, em seu artigo “A política pública de apoio financeiro à escola família agrícola de Natalândia: um enfoque sobre a implementação”, fazem uso da teoria *bottom-up* e do conceito de “burocratas de nível de rua” para compreender os desdobramentos do Programa em Minas Gerais. Como resultados, indicam que o processo de implementação foi bem-sucedido particularmente devido à realização de um trabalho conjunto, que permitiu aos diferentes atores dialogar em prol da essência do programa.

O artigo de Elitana Antonioli e Maria Silvia Cristofoli segue a discussão sobre os processos de implementação de políticas públicas educacionais, agora com foco na análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no âmbito de alguns municípios do Rio Grande do Sul. Por meio de pesquisa documental e bibliográfica, além do uso de entrevistas semiestruturadas, o artigo “A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul” identifica que a implementação do PNAE depende de três pilares básicos: a) recursos financeiros; b) agentes da política; c) sistema normativo que rege o programa.

Outro tema que tem ganhado espaço nos debates educacionais, especialmente nesse ano de 2021 em que comemoramos seu centenário, é o debate sobre o legado de Paulo Freire para a educação brasileira, objeto de estudo de Arthur Da Rezende da Silva e Rafael Bastos Costa de Oliveira. Em seu artigo “Aproximações entre o legado freireano e a Educação Profissional e Tecnológica: uma análise textual discursiva do Estatuto do Instituto Federal Fluminense”, por meio da técnica de Análise Textual Discursiva (ATD) do estatuto do IFF, os autores observam uma forte presença freireana nas orientações do Instituto, com ênfase em uma formação emancipatória do estudante e em oportunizar experiências de uma gestão democrática.

O artigo de Elaine Constant, Sandra Cordeiro de Melo e Daiane França continua o diálogo acerca das contribuições de Paulo Freire, agora com foco na relação entre alfabetização e inclusão social. O texto “Paulo Freire, alfabetização e inclusão escolar: o direito à educação a partir da formação crítica e reflexiva”, por meio de uma revisão da literatura sobre o tema, se estrutura a partir de dois eixos analíticos: alfabetização e letramento como processos de inclusão social e a construção política dos princípios de Educação para Todos. Ao final, identifica que além das lutas no campo educacional contra o analfabetismo absoluto e funcional, novos riscos emergem no cenário atual: o analfabetismo virtual e os refugiados digitais.

Investigar o uso dos meios digitais por parte do Instituto Ayrton Senna é o objetivo do estudo de Rui da Silva e Theresa Adrião, no texto “Redes sociais e política educacional: análise do Instituto Ayrton Senna no Twitter de 2013 a 2020”. Por meio de um corpus documental composto pelos tweets do IAS ao longo de 8 anos, realizou-se análise de conteúdo e análise de frequência de palavras, que identificaram a concentração de resultados em questões inerentes aos temas ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM em inglês) e ao uso de evidências científicas e referências a organizações como UNESCO e OCDE para legitimar as ações e posições defendidas pelo IAS.

O debate sobre a militarização da educação, tema que tem alcançado grande destaque na área, é explorado no texto de Rogério Pacheco Alves e Debora da Silva Vicente, intitulado “A expansão dos colégios militares no Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva constitucional”. Nesse artigo, os autores analisam o processo de expansão dos colégios militares no Rio de Janeiro, por meio de uma revisão bibliográfica, observando que, sob a perspectiva da Constituição de 1988, a militarização da educação configura-se incompatível com o regime democrático.

Na esteira dos debates atuais acerca da crise sanitária desencadeada pela Covid-19 no mundo e seus impactos na educação, o artigo de Fernando Andre Muzime e Octavio Jose Zimbico nos aproxima dos desafios vividos em

Moçambique, com suas semelhanças e particularidades. A partir da pesquisa bibliográfica e uso do materialismo histórico-dialético, no texto “Covid-19 e a Educação em Moçambique: entraves, desafios e possibilidades de reinvenção da educação”, os autores discutem o fomento de novas metodologias de ensino, particularmente por meio de organizações internacionais como a UNESCO, a necessidade de novos investimentos em infraestrutura e formação docente e a importância de um Pacto Educativo de modo a superar a crise que se instaurou em seu sistema educativo.

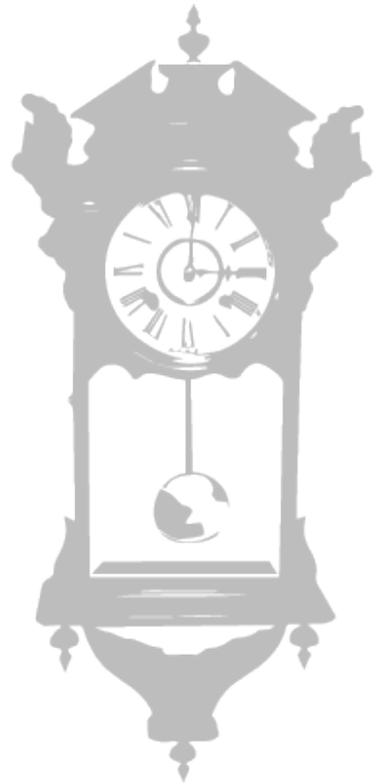
Em âmbito nacional, o estudo desenvolvido por Rosangela Fritsch, Ricardo Ferreira Viteli, Luciane Flores Homem e Sílvio Nei Da Silva Machado tem como objetivo analisar o ensino remoto no contexto da pandemia sob a perspectiva de estudantes de Ensino Médio de escolas públicas estaduais da região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, por meio da aplicação de um questionário on-line a estudantes e da coleta de relatos de gestores escolares, submetidos à análise estatística e textual. No artigo “O ensino remoto no contexto da pandemia de Covid 19 em escolas públicas de Ensino Médio”, os autores identificam variáveis de contexto e fatores negativos que interferem no percurso escolar mapeado, evidenciando que as desigualdades sociais e educacionais historicamente presentes no contexto educacional brasileiro se acentuaram nas escolas públicas durante a pandemia.

As desigualdades educacionais no ensino médio também são objeto de estudo de Anderson Paulino da Silva e Rodrigo Rosistolato, no artigo “Participação no Enem: desigualdades no contexto das escolas públicas no Rio de Janeiro”, onde analisam a participação de concluintes do Ensino Médio nas escolas estaduais do Rio de Janeiro no ENEM entre 2012 e 2016. Ao considerar os impactos da Lei de Cotas sobre expectativas dos estudantes, os autores propõe um indicador da taxa média de participação no Enem por escola, com modelos de regressão linear e logística para comparar as escolas. Como resultado, observam que ao longo do período estudado houve um aumento na participação dos estudantes no ENEM, contudo também percebem um movimento de estratificação horizontal nas escolas da rede.

Este número da revista é finalizado com o Discurso de Abertura do XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação do presidente da ANPAE, Romualdo Portela de Oliveira, que nos convida à importante reflexão acerca das reminiscências de nosso passado de modo a buscar caminhos que nos preparem para o futuro que começamos a tecer e trilhar, neste momento em que alcançamos 60 anos da entidade. Há muitos motivos para celebrar, como a presença da ANPAE nas lutas democráticas da sociedade brasileira ao longo de sua história, sua presença hoje em 24 estados brasileiros e no Distrito Federal,

o crescimento do quadro associativo, o fortalecimento da editora da ANPAE e da RBPAAE, que completará em 2022 seus 40 anos de existência, o lançamento da revista Educação Básica em Foco, ampliando a relação da associação com a educação básica, além da continuidade do engajamento na articulação com outras entidades para fortalecer a ação conjunta e a participação popular na definição das políticas e na gestão da educação, fundamentais diante das incertezas e retrocessos que vivenciamos atualmente em nosso país. Como nos lembra o presidente da ANPAE, a educação tem um papel estratégico na construção de uma nova sociedade, o que é indissociável do investimento em pesquisa, ciência e tecnologia, como forma de resgatar um projeto de construção autônoma e democrática de país. Desse modo, neste aniversário da entidade, renovamos nossos laços de solidariedade, do fazer juntos e da disposição de seguir adiante!

Artigos





Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação

Regulation and accountability in (re)configuration of policies for education
Regulación y responsabilidad en la (re)configuración de políticas para la educación

ANA LÚCIA FELIX SANTOS

<http://orcid.org/0000-0002-1040-2156>

Universidade Federal de Pernambuco

Programa de Pós-graduação em Educação

Faculdade de Educação

Pernambuco, PE, Brasil

EMÍLIA VILARINHO

<http://orcid.org/0000-0001-5760-3716>

Universidade do Minho

Centro de Investigação em Educação

Instituto de Educação

Braga, Portugal

Resumo: Este estudo aborda a *accountability* enquanto elemento da política educacional. Entende que a *accountability* educacional consiste em ações de política que envolvem a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Considera que as políticas de avaliação educacional, da forma como vêm sendo instituídos no nosso país, se apresentam como medidas de regulação da educação. Com base em pesquisa bibliográfica, problematiza o conceito de *accountability* e revela que ele vem sendo estudado de diferentes formas. Há textos puramente analíticos e há textos analíticos e propositivos. Nesses últimos, é possível encontrar uma perspectiva neoliberal de cunho gerencialista e uma perspectiva crítica.

Palavras-chave: Avaliação educacional. *Accountability*. Regulação da educação.

Abstract: *This study addresses accountability as an element of educational policy. It understands that educational accountability consists of policy actions that involve the interaction between evaluation, accountability, and responsibility. It considers that educational evaluation policies, as they have been instituted in our country, present themselves as measures to regulate education. Based on literature research, it problematizes the concept of accountability and reveals that it has been studied in different ways. There are purely analytical texts and there are analytical and propositional texts. In this latter, it is possible to find a neo-liberal management-based perspective and a critical one.*

Keywords: Education evaluation. *Accountability*. Education regulation.

Resumen: *Este estudio adopta la accountability como elemento de la política educativa en su tema de investigación. Entiende que la accountability educativa consiste en acciones de política que involucran la interacción entre evaluación, la accountability y responsabilidad. Considera que las políticas de evaluación educativa, como se han instituido en nuestro país, se presentan como medidas de la regulación de la educación pública. Apoyado en la investigación bibliográfica, problematiza el concepto de la accountability y revela que ha sido estudiado de diferentes maneras. Hay textos puramente analíticos, y hay textos analíticos y proposicionales. En estos últimos, es posible encontrar textos con proposición en una perspectiva neoliberal de naturaleza gerencial y en una perspectiva crítica.*

Palabras clave: *Evaluación de la educación; la accountability; regulación de la educación.*

INTRODUÇÃO

Este estudo adota como tema de pesquisa a *accountability* educacional enquanto elemento da política que vem tomando corpo nos últimos anos no Brasil e em outros países. Tomando como exemplo da força dessas ações, vemos que estados brasileiros vêm construindo e adotando políticas específicas para avaliação dos seus sistemas de ensino com fortes componentes de *accountability*. Entendemos neste estudo que a *accountability* educacional consiste em ações de política que envolvem a interação entre os pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2012). Por outra parte, entendemos que tais pilares não se expressam de uma só forma, assim, há uma diversidade de ações envolvendo diferentes nuances dos pilares citados acima, que se expressam em diferentes sistemas de avaliação da educação básica nos estados brasileiros.

Aqui no nosso país temos o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), um sistema que tem se fortalecido ano a ano ao conseguir sistematizar dados relativos à educação brasileira, especialmente em sua articulação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Mesmo com a reorientação do Saeb, que desde 2005 passou a aplicar a Prova Brasil de forma censitária, os estados brasileiros continuaram a desenvolver seus sistemas próprios de avaliação, partindo principalmente da justificativa de que os dados do sistema nacional são descontextualizados e que só são divulgados de dois em dois anos, o que limita a formulação de políticas para atender às especificidades escolares (MACHADO *et al.*, 2015).

De um lado, os estados passam a questionar-se acerca da validade da manutenção de sistemas próprios, com seus altos custos e complexidade logística, para realizar a mesma função que o governo federal já realiza. De outro, se estabelece uma frequência muito alta de aplicação de provas, o que inviabiliza, até mesmo, o tempo necessário para que seus resultados sejam absorvidos, analisados e transformados em ações por parte das redes de ensino. (SOUZA; OLIVEIRA, 2010, p. 812).

A despeito dessas observações e questionamentos, pesquisas apontam o avanço dessas políticas de avaliação educacional e o consequente uso de avaliações externas acompanhado de fortes componentes de *accountability*. Oliveira (2019, p. 28) nos informa que “tomando como referência os vinte e seis estados federados, computa-se que vinte deles, mais o Distrito Federal, possuem sistemas próprios de avaliação da educação básica no ano de 2018”. Consideramos que, da forma como vêm sendo instituídos no nosso país, tais políticas se apresentam como medidas de regulação da educação pública e se vinculam a estratégias de responsabilização por resultados, colocando professores e gestores escolares como centro da responsabilidade educacional, através do uso de indicadores e de metas de atendimento para as escolas, muitas vezes seguido de bonificação por desempenho.

Partimos do pressuposto de que esse processo de regulação consiste nas mudanças que os estados nacionais vêm adotando sobre seus modos de governar, que, de forma dialética, são imputados pelo fortalecimento do neoliberalismo e das formas gerencialistas de administração da coisa pública. Nesse movimento, a *accountability* vai sendo instaurada aos moldes do mercado financeiro, e sua constituição de agente disciplinante vale para todos os atores sociais (em comparação com atores empresariais): “todos devem se submeter ao princípio da *accountability*, isto é, à necessidade de ‘prestar contas’ e ser avaliado em função de resultados obtidos” (DARDOY; LAVAL, 2016, p. 201).

É possível observar que os sistemas estaduais de avaliação da educação, em sua maioria, tomam como modelo o Saeb. No entanto, nesse âmbito administrativo, as estratégias de política vêm agregando outros elementos aos processos, como o estabelecimento de metas vinculadas a algum indicador de desempenho e o pagamento de bonificação aos professores e gestores escolares. Silva (2016, p. 510), afirmando essa tendência, nos informa que “as iniciativas estaduais e municipais de avaliação externa e de pagamento de professores por desempenho estão se expandindo no país, fundadas nos princípios da competitividade, da meritocracia e da responsabilização”.

A responsabilização, entendida aqui como um dos elementos da *accountability* educacional, aparece como fator preponderante nessas políticas, isso porque essas últimas “tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (BROOKE, 2006, p. 378).

Dardot e Laval (2016) inserem esse debate no âmbito da emergência do neoliberalismo e afirmam que o processo de responsabilização vai além da função de tornar os indivíduos responsáveis, intimando-os a responder por seu comportamento a partir de escalas de medida definidas pela gestão. As propostas de avaliação dos sistemas educacionais advogam uma responsabilização com esse sentido.

A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da *expertise* dos resultados, uma relação cujo efeito é uma *subjetivação contábil* dos avaliados. Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 351)

É a partir desse cenário que o presente estudo se volta para a compreender melhor a categoria *accountability* e seu vínculo com políticas de avaliação educacional. A necessidade de um estudo mais estruturado que envolva esse tema é apontada por Afonso (2012), que afirma haver um fetiche em torno dessas propostas, apresentadas como resposta para superação dos problemas educacionais. Desse modo, levantamos a seguinte questão: Que significados podem ser apreendidos da palavra *accountability*? Nossa intenção consiste em discutir essa temática, a partir de uma incursão teórica que problematize a relação entre regulação e *accountability* educacional tomada no sentido da interação entre avaliação, responsabilização e prestação de contas. Buscamos trabalhar com uma pequena parte desse rico debate que envolve a *accountability* educacional e sua expressão nas políticas de educação na atualidade, conforme abordaremos na seção 3 desse artigo. Antes, é necessário debater a relação entre regulação, responsabilização e *accountability*, o que faremos a seguir.

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Se, por um lado, o uso das avaliações se baseia na ideia de que a qualidade da educação pode ser medida pela aplicação de testes padronizados e sistemáticos, por outro, o uso de práticas de *accountability* (que envolvem a avaliação) vai sendo difundido sob o discurso de que é a correção para todos os males da educação. Perboni (2016) observa isso ao analisar os partidos políticos, os sistemas de avaliação e as políticas que envolvem práticas de *accountability*, demonstrando que não há relação direta entre os mesmos. Ou seja, o uso do termo e das políticas de *accountability* está na moda, e isso independe do partido político que está no poder, mas parece afinar-se com diferentes modelos liberais e neoliberais de governar.

A referência frequente à necessidade de implementação de certas formas de *accountability* transformou-se numa panacéia (ou mesmo num fetiche) pelo facto de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os défices e proble

Políticas de *accountability* educacional que envolvem a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização¹ são entendidas neste trabalho como estratégias de regulação e controle da educação, que podem ser estudadas de diferentes modos ou sob diferentes perspectivas. Neste trabalho, optamos por entendê-las como um sistema complexo que se presta à regulação da educação e acaba por induzir outras políticas, como (des)valorização profissional e docente; políticas curriculares; políticas de avaliação educacional; e políticas que carregam no seu interior um determinado modelo de gestão escolar e de prática pedagógica que acaba por cercear a autonomia pedagógica e de gestão dos envolvidos com os processos educativos no interior das escolas. Ao utilizar procedimentos de geração de dados, de divulgação de resultados, de estabelecimento de padrões ou metas, dentre outras estratégias que incidem sobre as escolas, sobre os sistemas de ensino, sobre os profissionais da educação e sobre os estudantes, tais políticas acabam por ter um caráter sistêmico. Ao focar nos resultados dos estudantes (a

1 Definir que termo utilizar para nomear o objeto de nosso estudo não foi tarefa fácil. Na língua portuguesa não há uma definição ou tradução da palavra *accountability*, e na nossa literatura diferentes autores utilizam distintas conceituações ou diferentes entendimentos sobre o assunto. Vejamos alguns exemplos de uso de termos utilizados para se referir à relação entre política de avaliação e *accountability* educacional: Política de controle por resultados (MAROY; VOISIN, 2013); sistemas baseados na responsabilidade pelos resultados (LABEL, 2006); mecanismos de *accountability* (responsabilização) (ADRIÃO; GARCIA, 2008); política de *accountability* centrada na responsabilização (SILVA; SILVA, 2014); políticas de avaliação com objetivos de *accountability* (SCHNEIDER, 2017); políticas de *accountability*, vinculadas à bonificação de profissionais da educação (BROOKE, 2013).

partir da aplicação de testes padronizados), as políticas de *accountability* educacional promovem um controle e uma regulação centrados no produto e não nos processos, o que revela contornos de um padrão de política pública que se afina com as formas de regulação estatal neoliberal em voga atualmente.

Com essa característica, a avaliação em larga escala (assim como os outros elementos da *accountability*) tanto se constitui como um exercício de poder, quanto pode acionar mecanismos de regulação capazes de adentrar o contexto escolar de uma forma sutil, como se compusesse a dinâmica interna da escola, influenciando processos, mas com foco nos resultados (NOGUEIRA, 2015, p. 31).

Nesse movimento, é importante discernir sobre o conceito de regulação e sobre os usos desse termo ao se tratar das políticas educacionais atuais. Boyer (1990), considerando que esse termo é ao mesmo tempo sedutor e generalizante, nos diz que ele acabou por ser tratado com diferentes sentidos e que promoveu uma multiplicação de referências e certas confusões. A regulação pode ser entendida como conceito transversal à teoria dos sistemas; intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas; além de *conjunção dos mecanismos* que promovem a *reprodução geral*, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes. Esse autor adota a última concepção como a que ele explora, pois se trata do “ponto central comum às diversas correntes que reivindicam a regulação” (BOYER, 1990, p. 46). E define o que seja um modo de regulação:

Consequentemente, qualificaremos como *modo de regulação* todo um conjunto dos procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos, com a tripla propriedade de: *reproduzir as relações sociais fundamentais* através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; *sustentar e pilotar o regime de acumulação* em vigor; garantir a compatibilidade de um *conjunto de decisões descentralizadas*, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema como um todo por parte dos atores econômicos (BOYER, 1990, p. 80, grifos do autor).

Mesmo entendendo que o ato de regular é ação legítima e inerente ao Estado por sua própria natureza, temos acompanhado historicamente uma redefinição dessa ação, com a finalidade de atender a mudanças nos *modos de regulação* estatal, ou seja, na estrutura e na forma de governar. Azevedo e Gomes (2009), problematizam a centralidade que o conceito de regulação estatal apresentam na atualidade, conceito que aparece atrelado às novas formas de atuação estatal, que buscam maior controle sobre a vida social e econômica através da implantação de determinadas políticas públicas. No caso da educação, isso é visível com a implantação de políticas de avaliação externa.

O sistema de educação ou a educação escolar é uma componente central do modo de regulação em qualquer sociedade diferenciada e desigual. A montagem e a existência de instituições educacionais diferentes, as práticas de avaliação da aprendizagem e de avaliação das instituições de ensino da educação básica e superior, as formas de regulação intra-sistêmica que definem formas de comportamentos, títulos e *status* não apenas são condicionadas pela estrutura social historicamente engendrada, como se relacionam com o mundo do trabalho, o qual tem como fundamento um sistema de recompensas pecuniária e simbólica. Assim, pode-se compreender por que a educação é parte importante do modo de regulação e dele não pode se desvincular. Talvez seja a educação, como processo social e escolar, o *locus* principal do modo de regulação, porque é ela mesma constituinte das formas e processos da reprodução social. (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 102)

Como anunciamos no início deste trabalho, no Brasil estados subnacionais adotam amplamente essas estratégias, conforme é possível destacar nos estudos de Oliveira (2019), por exemplo.

O que se percebe nesse mecanismo de regulação é uma vinculação direta com a melhoria da qualidade da educação, no entanto a perspectiva de qualidade anunciado pelo discurso da avaliação de sistemas via testes estandardizados buscam enfatizar a eficácia dos resultados acadêmicos dos estudantes e corroboram com as exigências de mercado e defendem a capacidade competitiva da sociedade em geral. (LINDOSO; SANTOS, 2019, p. 12).

Nesse discurso, argumenta-se a favor de que é necessário definir metas de desempenho dos estudantes e das escolas e, posteriormente, aplicar exames aos estudantes para analisar os hiatos de qualidade entre o que se propôs enquanto meta e o que foi possível alcançar enquanto desempenho estudantil.

Em meio a essas ações que disseminam um referencial normativo articulado ao processo de acumulação capitalista, a centralidade e a consolidação de mecanismos de avaliação em larga escala adotadas como estratégias de ação e regulação governamental são tônicas para empreender mudanças no setor educacional. Tal centralidade associa a avaliação à qualidade da educação e tem levado diversos pesquisadores a afirmar que estamos vivenciando concepções estatais denominadas de *estado avaliador* e *estado articulador*. Quando se trata do campo educacional, o Estado avaliador expressa-se principalmente pelas pressões que o poder central exerce sobre as escolas, através de exames nacionais ou de estratégias de presença mais frequente de agentes advindos da inspeção do poder central.

Assim, o estado se torna avaliador e não se contenta mais em verificar se as

regras foram respeitadas ou os orçamentos bem ajustados às necessidades; ele multiplica os instrumentos para a avaliação dos resultados (que, aliás, já existiam em alguns casos) para usá-los como ferramentas de gestão dessas políticas e não exclusivamente como ferramentas pedagógicas a serviço de uma regulamentação local de tipo pedagógico pelos profissionais (MONS, 2009). As avaliações externas estão sendo cada vez mais utilizadas para “regular” e orientar o comportamento dos atores intermediários e locais. Esse aumento da avaliação caminha junto com uma maior explicitação dos padrões curriculares e de desempenho que devem (ao menos teoricamente) sustentar as avaliações. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 895).

Esse é um dos movimentos que marcam as políticas de regulação com base na *accountability*, atualmente vinculada à noção de Estado avaliador e regulador, e que envolvem os mecanismos de controle da atividade pedagógica via estabelecimento de padrões e sanções, ou seja, mesmo com ações que controlam o processo, o que importa na realidade é o resultado quantitativo.

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* – DIFERENTES PERSPECTIVAS

Na literatura encontramos diferentes formas de lidar com o termo *accountability*. No Brasil, há uma tendência, que vem desvanecendo aos poucos, de considerar *accountability* como sinônimo de responsabilização. Como é possível apreender em Furtado (2015, p. 19), “vivemos, agora, o momento da responsabilização em educação (*accountability*)”; ou em Cunha (2015, p. 7): “O termo *accountability* não possui uma tradução exata na Língua Portuguesa, dessa forma, estabeleceu-se um consenso sobre o termo como responsabilização”. Esse mesmo autor continua sua explanação e nos diz que “na verdade, o conceito de *accountability* é mais amplo e envolve outros parâmetros para além da responsabilização”. É nesse movimento de buscar explorar diferentes perspectivas que abordam a *accountability* educacional que traçamos algumas considerações com base em autores distintos.

Há textos puramente analíticos e há textos analíticos e propositivos. Nesses últimos, é possível encontrar textos numa perspectiva neoliberal e textos numa perspectiva crítica. Há, na verdade, uma grande variedade de autores trabalhando com essa temática, analisando, discutindo, criticando ou defendendo.

Entre as diversas possibilidades aqui, optamos por trazer elementos do trabalho de Maroy e Voisin (2013), que analisam de forma crítica a evolução desse tipo de política, intitulando-o *políticas de controle por resultados*; num segundo momento, apresentamos as contribuições da *Latin American Basic Education Initiative* (Labei, 2006) e McMeekin (2006), ambos os textos extraídos de uma produção

que defende fortemente o que chamam de *sistema de prestação de contas*, com uma perspectiva propositiva neoliberal; e, por fim, trazemos estudos de Afonso (2009; 2012), que ao analisar o termo apresenta uma proposição crítica e reflexiva.

Como exposto, Maroy e Voisin (2013) criaram a expressão *políticas de controle por resultados*. Buscando clarificar o que são tais políticas, os autores nos informam sua constituição em quatro dimensões: a primeira define a escola como um “sistema de produção” com as metas das políticas dirigidas aos indivíduos, numa perspectiva liberal, expressas em números objetivos e com foco na quantidade (com a construção de padrões de referência); a segunda dimensão relaciona-se com a anterior, é o chamado “governar por números”; a terceira envolve uma centralidade nos instrumentos de avaliação; e por fim, há o desenvolvimento de ferramentas públicas a fim de organizar as consequências necessárias para “motivar” os envolvidos nesse tipo de política.

Tomando essas características e analisando experiências internacionais, os autores vão identificar o que eles chamam de *accountability* dura ou *hard* (cujas sanções são mais pesadas) e a *accountability* suave ou reflexiva, cujo processo de avaliação leva a sanções leves. A primeira prevê o estabelecimento padronizado de normas curriculares e de desempenho padronizados, alinhadas às avaliações e com práticas profissionais baseadas nessas normas, além de sanções significativas para os que não atingem os objetivos. Tais sanções podem até envolver fechamento de escolas e demissões dos profissionais das escolas. Já “[os] sistemas de *accountability* ‘suave’ ou ‘reflexiva’ baseiam-se na suposição de engajamento e de reflexividade dos atores e num modelo de obrigação de resultados que façam preferencialmente apelo à autoavaliação e não à sanção externa” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 886). De todo modo, é possível dizer que esses sistemas incorporam os seguintes elementos: padrões de referência, ferramentas de avaliação e mecanismos de prestação de contas.

As políticas de *accountability* apresentam, portanto, na realidade uma grande diversidade associada à forma como os diferentes instrumentos estão ligados, ou mesmo alinhados em várias configurações articuladas por padrões, ferramentas de avaliação, relação de prestação de contas (por exemplo, entre, por um lado, as “autoridades administrativas” e, por outro, os estabelecimentos e seus atores: professores, pais, diretores, alunos...). Em outras palavras, as ferramentas utilizadas e os mecanismos que as unem umas às outras constituem elementos de análise chave para compreender os significados e as orientações sociopolíticas diversas dos sistemas de *accountability* que eles operacionalizam. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 886)

Buscando realizar uma análise da evolução desses tipos de política, os autores recorrem a duas tipologias, uma delas baseada nos princípios normativos subjacentes à relação de prestação de contas e suas formas de organização apresentada por Kogan, e outra baseada naquilo que contribui para a realização dos objetivos da organização educacional (Leithwood e Earl). As tipologias vão tentar responder às questões analíticas fundamentais: “quem deve prestar contas”, “a quem”, “sobre o quê”, “com que nível de prestação de contas (descrição, explicação, justificção)”, “com quais consequências?”. Ao comparar a evolução das tipologias Maroy e Voisin (2013, p. 891) supõem

que tais tipologias deixam de lado um ponto que nos parece essencial na análise da mudança das políticas de regulação por resultados. Os princípios de legitimidade ou as relações de prestação de contas (“quem deve prestar contas a quem”) não são as realidades que mais se transformam. São, sobretudo, as ferramentas de ação pública que mudam, justificadas pelos princípios de legitimação e pelo quadro normativo que nos parece parcialmente inalterado. Em outras palavras, as mudanças das políticas seriam mais bem aproveitadas por meio das “ferramentas”, de sua operacionalização, do que por meio dos princípios normativos ou das filosofias políticas que as justificam. Os atores que são levados a prestar contas e aqueles a quem se deve prestar contas não mudam significativamente; são principalmente os objetos e as consequências associadas à prestação de contas que evoluem, especialmente em razão de uma mudança de ferramentas.

Na evolução das políticas de *accountability*, não há muitas mudanças quando se analisa os atores que pedem a prestação de contas, assim como aqueles que devem prestar contas, “o que muda é o ‘como’ e ‘sobre o quê’” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 891). Assim, as avaliações externas, consideradas ferramentas importantes, vão sendo cada vez mais utilizadas para regular os comportamentos dos sujeitos envolvidos com a educação escolar.

Esse aumento da avaliação caminha junto com uma maior explicitação dos padrões curriculares e de desempenho que devem (ao menos teoricamente) sustentar as avaliações. Evidentemente falta ainda ver até que ponto tal “alinhamento” dos padrões é uma meta e se ele é bem feito na prática. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 895).

Por outro lado, as consequências mudam dependendo do tipo de *accountability* (dura ou suave) e vão ser significativamente mais importantes porque mudam o significado das políticas atuais.

Com uma abordagem gerencialista e neoliberal, a produção da Labei (2006) aparece como uma grande defensora do que eles intitulam *sistema de prestação de contas*. O ponto central do texto é o pressuposto de que o sistema de prestação de contas por si só ajuda na melhoria da educação. Tal abordagem não considera

o contexto sociopolítico em que está inserida a escola e seus sujeitos, nem se preocupa com o *background* dos estudantes. Esse documento defende que *padrões, informações, consequências e autoridade* constituem as quatro condições necessárias para a constituição de um bom sistema de prestação de contas.

Padrões devem ser definidos para estudantes, professores e para o material pedagógico. Informações devem ser coletadas sistematicamente, preferencialmente por meio da aplicação de provas para estudantes e professores, e devem ser divulgadas periodicamente. As consequências devem atingir professores e outros responsáveis pelo andamento da escola: diretores, supervisores, coordenadores, entre outros. Autoridade deve estar de acordo com a função que o sujeito/instituição exerce no desenvolvimento do sistema educativo. Deve haver autoridade da escola sobre os professores e sobre os recursos a serem utilizados. Os professores devem ter autonomia pedagógica e os pais devem ter autoridade para escolher a escola para seus filhos (há inclusive uma defesa do sistema de *voucher*²). Aqui é importante destacar que a pretensa autonomia pedagógica proposta por essa perspectiva estará sempre atrelada aos padrões de eficiência e eficácia exigidos para a escola, entendida como uma empresa.

Complementando esse debate, McMeekin (2006) defende, junto com Labeí (2006), um modelo de *accountability* baseado nas quatro condições anteriormente referenciadas (padrões, informações, consequências e autoridade), mas acrescenta duas condições: desenvolvimento de capacidades (dos professores e diretores escolares), para cumprir os padrões, e explicação clara e persuasiva do conceito de *accountability*. Essas duas últimas condições atravessam o processo de desenvolvimento das outras quatro condições, seria algo transversal ao processo. Ou seja, para ter sucesso, não basta apenas implantar um “sistema de prestação de contas”, é preciso construir condições para que os envolvidos compreendam e acreditem nos efeitos (positivos) do sistema para a melhoria da educação.

Es necesario emplear un tipo de “marketing social” y “vender” la idea de *accountability* a aquellos que será objeto de la misma. Hay dos razones para ello: (1) reduce la oposición al establecimiento de la *accountability* al dejar en claro que su fin es constructivo, y (2) ayuda a informar y persuadir a los maestros respecto de su papel en el mejoramiento de la educación. Los maestros son centrales al proceso educativo y necesitan aceptar el desafío de mejorar su propio desempeño. (MCMEEKIN, 2006, p. 42-43).

2 O *voucher* educacional consiste, geralmente, na retirada de dinheiro da educação pública para dá-los a famílias que desejam enviar seus filhos para escolas privadas (KLEES; EDWARDS JR, 2015).

Como se pode ver na proposta acima, o tratamento dado à escola se dá com base na competição, na determinação de padrões, na imputação de sanções, porque são ações consideradas decisivas na eficiência educacional. O que se observa é que há nesse processo de controle uma supervalorização da racionalidade instrumental e de resultados quantificáveis, que, em vez de garantir a efetiva autonomia das instituições educacionais, acaba por responsabilizar os agentes educacionais pelo fracasso ou sucesso dos estudantes, estabelecidos em forma de números e padrões.

Afonso (2009, 2010, 2012, 2018) vem nos alertando sobre a necessidade de clarificar o termo *accountability*, e considera um equívoco o uso da expressão “políticas de responsabilização” como sinônimo de *accountability*.

O autor sugere a necessidade de fortalecer o debate teórico para avançar na discussão sobre *accountability* no sentido de um resgate crítico da sua problemática. “Torna-se necessário, por isso, mostrar que há outras alternativas que podem e devem ser reflexivamente consideradas e postas em prática, sobretudo por terem maior densidade teórico-conceitual e/ou pertinência política e educacional” (AFONSO, 2012, p. 477). Para tanto, se apoia, em princípio, em Stobart (2010 *apud* AFONSO, 2012, p. 477), que propõe:

[...] o que designa de “*accountability* inteligente”. Trata-se de uma forma de prestação de contas e de responsabilização fundamentada em valores, promotora de confiança nos professores e nas escolas, mais construtiva do que a dos modelos atuais (cuja dominância é negativamente sancionatória), e que se baseia não exclusivamente em exames externos, mas em procedimentos e instrumentos de avaliação múltiplos, mais sofisticados e diversificados. Além disso, os objetivos ou metas educacionais a atingir deverão ser mais realistas, evitando a ambição pragmática e imediatista dos governantes que, frequentemente, os impõem desconsiderando ou desconhecendo condições, tempos, possibilidades, constrangimentos, recursos materiais, escolas, professores e comunidades educativas efetivamente existentes.

Esse autor segue afirmando que o termo *accountability* condensa diferentes dimensões ou pilares, de modo que para entender a sua essência é necessário estudar as articulações entre tais dimensões ou pilares e sua aplicação ao campo da educação.

Para explicar o conceito, Afonso (2009) toma as três dimensões estruturantes da *accountability* apontadas por Schedler (1999 *apud* AFONSO, 2009) – de *informação*, de justificação e de *imposição* ou sanção – e, a partir disso, define os pilares em um quadro que condensa as ideias a partir dos pilares da *accountability*, definidos em três: o pilar da prestação de contas, o pilar da responsabilização e o pilar da avaliação. Como isso pode ser explicado? O autor toma as três dimensões estruturantes da *accountability* apontadas por Schedler (1999 *apud* AFONSO, 2009)

– uma de *informação*, outra de *justificação* e uma outra de *imposição* ou sanção – e, a partir disso, define os pilares acima citados.

Num entendimento mais imediato, a prestação de contas pode ser o pilar que sustenta ou condensa as duas primeiras: o direito de pedir informações e de exigir justificações — sendo que, para a concretização de ambas, é socialmente esperado que haja a obrigação ou o dever (regulamentados legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. Informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*). (AFONSO, 2009, p. 59)

O autor ainda destaca que a prestação de contas, constituída por uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa, pode “[...] num certo sentido, ser concebida como uma actividade comunicativa ou discursiva porque pressupõe uma relação de diálogo crítico e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado” (AFONSO, 2009, p. 59). Contudo, a concepção de prestação de contas, assume uma feição, além da “[...] obrigação ou dever de dar resposta (*answerability*)”³, não é apenas uma actividade discursiva, mais ou menos benévola, que se esgota na informação e na justificação; ela contém também uma dimensão impositiva, coactiva ou sancionatória (*enforcement*)” (AFONSO, 2009, p. 59), denominada, pelo autor, de pilar da responsabilização.

[...] o pilar da responsabilização (em Schedler “enforcement”) sintetiza outras dimensões: não apenas a que se refere à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, mas também as que, em meu entender, podem ser acrescentadas — por exemplo, a assunção autónoma de responsabilidades pelos actos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização. (AFONSO, 2009, p. 59).

Por fim, buscando ampliar a capacidade heurística de um modelo de *accountability*, o autor acrescenta o pilar da avaliação, que se refere ao processo de levantamento e tratamento de dados diversos, no sentido de produzir um juízo de valor sobre a situação. A avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex ante*), pode ocorrer posteriormente, entre a fase de prestação de contas e a fase de responsabilização (avaliação *ex post*), ou ainda pode “ela própria, desenvolver se autonomamente através de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas

3 “A expressão *answerability* poder se á traduzir em português por *responsabilidade*, havendo, no entanto, ‘quem refira o conceito de ‘responsividade’ que consiste na explicação motivada dos fatos perquiridos. [...] Ser responsivo significa responder às questões formuladas, prestar esclarecimentos”’. (MOTA, 2006, p. 57, *apud* AFONSO, 2009, p. 67)

e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de *accountability*)” (AFONSO, 2009, p. 60). Ao analisar exemplos da política educacional, o autor toma essas dimensões e propõe a seguinte classificação para as práticas de política com elementos de *accountability*: formas parcelares de *accountability*, modelo de *accountability* e sistema de *accountability*, que sistematizamos no Quadro 1:

Quadro 1 - Modelos emergentes de *accountability*

MODELOS DE ACCOUNTABILITY	<i>formas parcelares de accountability</i>	Aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da <i>responsabilização</i> (“actos de <i>accountability</i> ” na linguagem de Schedler), não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada
	<i>modelo de accountability</i>	Uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de <i>accountability</i> apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo
	<i>sistema de accountability</i>	Um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de <i>accountability</i> que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do <i>bem-comum</i> , democraticidade, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, <i>empowerment</i> , entre outros.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Afonso (2009).

Ao analisar diferentes experiências de políticas que envolvem avaliação externa, Afonso (2009) ressalta que há evidências suficientes que esteja em andamento uma construção de “modelos e sistemas de *accountability* em educação, dado predominarem, em praticamente todos os casos, as dimensões referentes ao pilar da prestação pública de contas, isto é, as dimensões da justificação e da argumentação e, sobretudo, da informação” (AFONSO, 2009, p. 66).

Além disso, Afonso (2012, p. 480) destaca que a responsabilização, como um dos três pilares da configuração de *accountability*, assume a “conotação negativa e culposa em termos discursivos e de representação social”. As análises e debates sobre políticas de *accountability* educacional comumente têm sido realizados a partir dessa representação negativa da responsabilização. Ou seja, “a responsabilização é mais facilmente reduzida à ameaça ou imputação negativa de culpa sobre determinadas ações e seus supostos resultados” (AFONSO, 2012, p. 480).

Por outra parte, esse autor faz uma argumentação que põe em interação a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização implicadas no processo de *accountability*.

Numa sociedade democrática, para se poder prestar contas deve avaliar-se de forma fundamentada e o mais possível objetiva; e presta-se contas para procurar garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas. E se por alguma razão não for esperada nem for oportuna a assunção voluntária de eventuais responsabilidades pessoais, políticas ou institucionais, ou se, em decorrência da prestação de contas, houver lugar a prêmios ou sanções, ou outras formas de responsabilização de instituições, organizações ou pessoas, isso deve, ainda assim, ter em conta, consoante a especificidade dos casos, uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico-metodológico (tendo por referência não apenas critérios, objetivos e padrões previamente definidos, mas também processos amplamente participados e formativos), e tendo em conta igualmente o enquadramento cultural, ético e jurídico que preveja procedimentos democráticos e salvaguarde direitos fundamentais. (AFONSO, 2010, p. 153)

Por fim, entendemos que os estudos aqui destacados consistem numa pequena amostra do rico debate que envolve a *accountability* educacional e sua expressão nas políticas em ação neste momento no cenário brasileiro. O que reforça a necessidade de continuarmos estudando a área, especialmente tomando como referência o contexto atual, marcado pela adoção de estratégias gerencialistas de cunho neoliberal no que diz respeito às políticas para educação pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode ver, há diferentes entendimentos sobre *accountability* educacional. No entanto, é possível observar que a tríade avaliação, responsabilização e prestação de contas vai sendo utilizada como elemento de análise, para ir além do entendimento superficial que toma responsabilização como sinônimo de *accountability*. Aliados a essa tríade, outros elementos aparecem: exigência por informações, uso dos dados, autoridade, consequências; mas não aparecem com o mesmo grau de importância no interior desse rico debate. A abordagem de viés neoliberal defende a necessidade do uso desses elementos e, como tal, informam que eles são imprescindíveis para efetivação de uma educação de qualidade, entendendo que a qualidade deve ser ‘medida’ a partir de resultados (quantitativos). Por outra parte, é possível observar que há outra abordagem que aporta seus pressupostos em uma perspectiva democrática, evidenciando que a avaliação, por exemplo, pode estar ancorada em processos participativos e formativos, e não apenas em padrões previamente definidos.

Os processos que envolvem a aplicação de avaliação standardizada e outras formas de padronização dos processos de gestão pedagógica das nossas escolas estão ligados a um modo de conceber a sociedade que se pauta na racionalidade neoliberal, cuja “característica principal [é] a generalização

da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Uma das normas de conduta, então, é a competição generalizada. Esse movimento tem sido exposto pelas diversas pesquisas que vêm analisando os impactos das políticas de *accountability* educacional no interior dos sistemas estaduais de ensino: é preciso não só atingir as metas, mas ultrapassá-las e é necessário divulgar e premiar as escolas (vistas como empresas) que conseguirem atingir esse feito (SANTOS; ANDRADE; MARQUES, 2019). A gestão escolar e os professores estão sendo submetidos a novas formas de subjetivação, que tendem a excluir ou colocar em segundo plano o verdadeiro sentido da escola e da educação públicas.

Citando Boyer (1990, p. 80), podemos dizer que o modo de regulação de tais políticas conta com o conjunto dos procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos, que visa a “reproduzir as relações sociais fundamentais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; sustentar e pilotar o regime de acumulação em vigor”, baseando-se em processos de meritocracia e produtividade, que são elementos fundamentais para a manutenção do modelo capitalista neoliberal de sociedade em franca reprodução atualmente.

Assim, entendemos que a *accountability* educacional e especialmente as ações que envolvem a aplicação de avaliações externas devem ser analisadas no âmbito de teorias que nos ajudem a avançar nessa reflexão e sair do lugar comum. A regulação deve ser vista como um elemento necessário às políticas, mas o modo como as formas de regulação da educação têm sido implementadas aqui no país merece ser foco específico de uma análise estruturada, inclusive chamando a atenção para o que Souza e Oliveira (2003, p. 875) já nos alertaram ao caracterizarem a avaliação como “peça central nos mecanismos de controle, que se deslocam dos processos para os produtos, transferindo-se o mecanismo de controle das estruturas intermediárias para a ponta”.

Afinal, é patente que estamos vivendo a consolidação de uma política nacional de avaliação que se estende sistematicamente pelos estados subnacionais, fortalecendo a figura do Estado regulador e avaliador, através da aplicação de testes padronizados para todos os níveis de ensino, e instituindo mecanismos de controle de resultados. Assim, essa política fomenta uma cultura de competitividade e concorrência entre os diversos elementos que compõem nossos sistemas escolares (professores, gestores, escolas...).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-70, maio/ago. 2009.

AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Revista de educação**, PUC-Campinas, Campinas, 23(1):8-18, jan./abr. 2018. <http://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducao/article/view/4052/2563>. Acesso em 02/2019.

AZEVEDO, J. M. L.; GOMES, A. M. Intervenção e Regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. Tradução de Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.

BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

CUNHA, C. P. **Prática Docente Sob Pressão**: Ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FURTADO, C. S. V. **Responsabilização Educacional em Pernambuco**. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

KLEES, S. J.; EDWARDS JR., D. B. Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20 n. 60, jan./mar. 2015. <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0011.pdf>. Acesso em 03/2020.

LABEL. Documento del Latin American Basic Education Initiative (LABEL, 2001). Cumbre Latinoamericana de Educación Básica (Sección II, pp. 12-14). In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. (Edit.) **Accountability educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago do Chile: Cide-PREAL, 2006.

LINDOSO, R. C. B.; SANTOS, A. L. F. Política educacional e a avaliação em larga escala como elemento de regulação da educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 1, jan. 2019. <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/61241>. Acesso em 05/2019.

MACHADO, C. *et al.* Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 3, p. 667- 680, set./dez. 2015. <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/63800/37029>. Acesso em 02/2020.

MCMEEKIN, R.W. Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. (Edit.) **Accountability educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago do Chile: Cide-PREAL, 2006.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013.

NOGUEIRA, R. S. **Avaliação em larga escala como regulação**: o caso do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – Seape/Acre. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

OLIVEIRA, M. A. A. **Discursos em circulação sobre políticas de avaliação e *accountability* na educação básica**: estados da região nordeste em foco. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, Recife, 2019.

PERBONI, F. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2016.

SANTOS, A. L. F.; ANDRADE, E. F.; MARQUES, L. R. (Org.) **Políticas educacionais no estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. 1. Ed. Recife: Editora UFPE, 2019, v. 1, p. 115-139.

SCHNEIDER, M. P. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017. <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/11811>. Acesso em 02/2019.

SILVA, A. F. Políticas de *accountability* na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 509-526, mai./ago. 2016. <https://www.seer.ufgrs.br/rbpaee/article/view/59520/38378>. Acesso em 11/2029.

SILVA, K. N. P.; SILVA, J. A. A. *Accountability* e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 117-140, jan./jun. 2014.

SOUZA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, set./dez. 2010. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742010000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 03/2020.

Ana Lúcia Felix Santos

Doutora em Educação pela UFPE. Professora Associada do Departamento de Psicologia e Orientação Educacionais do Centro de Educação/UFPE. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação/CE/UFPE.
E-mail: analufelix@gmail.com

Emília Vilarinho

Doutora em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal. Professora assistente do Instituto de Educação da Universidade do Minho.
E-mail: evilarinho@ie.uminho.pt

Recebido em 30/06/2020
Aprovado em 10/08/2020

Reforma educacional no sistema estadual de ensino: do enfraquecimento dos princípios democráticos às contradições na gestão dos processos educativos na escola pública em Goiás

*Educational reform in the state education system: from the weakening of
democratic principles to the contradictions in the management of educational
processes in the public school in Goiás*
*La reforma educativa en el sistema educativo estatal: del debilitamiento de los
principios democráticos a las contradicciones en la gestión de los procesos
educativos en las escuelas públicas de Goiás*

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE SILVA

<http://orcid.org/0000-0002-9859-0613>

Universidade Federal de Goiás

Programa de Pós-graduação em Educação

Faculdade de Educação

Goiânia, GO, Brasil

RICARDO ANTÔNIO GONÇALVES TEIXEIRA

<https://orcid.org/0000-0002-1603-2088>

Universidade Federal de Goiás

Programa de Pós-graduação em Educação

Faculdade de Educação

Goiânia, GO, Brasil

Resumo: O artigo analisa os efeitos do processo de reforma educacional no trabalho do diretor e na gestão da escola pública pertencente ao sistema estadual de ensino de Goiás. A pesquisa utiliza como metodologia a análise de documentos oficiais, a revisão de literatura e os dados de questionário aplicado aos diretores escolares. Os resultados demonstram que a política de bônus e os procedimentos avaliativos interferem na gestão e no trabalho do diretor, mas ainda não se constituem como as principais referências responsáveis pelas decisões em substituição a práticas de gestão democrática.

Palavras-chave: Reforma. Gestão da Escola. Diretor Escolar.

Abstract: *The article analyzes the effects of the education reform process on the work of the principal and on the management of the public school belonging to Goiás' state school system. The research uses as methodology the analysis of official documents, literature review and questionnaire data applied to school principals. The results show that the bonus policy and evaluation procedures interfere in the management and work of the principal, but are not yet the main references responsible for decisions in substitution for democratic management practices.*

Keywords: *Reform. School management. School Principal.*

Resumen: *El artículo analiza los efectos del proceso de reforma educativa en el trabajo del director y la gestión de las escuelas públicas pertenecientes al sistema de educación estatal de Goiás. La investigación utiliza como metodología el análisis de documentos oficiales, la revisión de la literatura y los datos del cuestionario aplicado a los directores de escuela. Los resultados muestran que la política de primas y los procedimientos de evaluación interfieren en la gestión y el trabajo del director, pero no se constituyen todavía como las principales referencias responsables de las decisiones para sustituir las prácticas de gestión democrática.*

Palabras clave: *Reforma. Gestión escolar. Director de la escuela.*

INTRODUÇÃO

O presente estudo refere-se aos resultados parciais alcançados pela pesquisa “O processo de reforma educacional e os impactos sobre a gestão da escola pública no sistema estadual de educação de Goiás”. Esse artigo, em especial, tem como objetivo realizar uma breve análise dos programas Reconhecer e do Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego), constitutivos do processo de reforma educacional, instituído pelo Pacto pela Educação em Goiás e, aprofundar, a compreensão dos efeitos e consequências das políticas públicas educativas contidas na implementação do programa Reconhecer e do Sistema de Avaliação Educacional (Saego) na gestão da escola pública e no trabalho do diretor escolar.

A pesquisa origina-se de análise de documentos oficiais da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes de Goiás (Seduc)¹ destinados à formulação e implementação de políticas públicas educacionais. A análise documental apresenta-se como recurso metodológico essencial para a investigação, pois possibilita constituir um quadro conceitual, baseado em informações oficiais sobre os dados, a estrutura educacional do sistema estadual de ensino e os programas educacionais instituídos pelo governo do Estado de Goiás. Em relação aos documentos oficiais da Seduc que foram selecionados para análise, destaca-se o Programa Reconhecer e o relatório de monitoramento do Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego).

A pesquisa utiliza-se de revisão de literatura realizada por meio de consultas a banco de teses e dissertações defendidas referente ao processo de reforma educacional em Goiás. Este estudo específico, com recorte direcionado

1 A Secretaria de Estado de Educação teve seu nome alterado, no período de 2014 a 2018, para Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (Seduc), pois incluiu as pastas da antiga Secretaria de Estado da Cultura (Secult-GO) e da Superintendência do Esporte e Lazer. No início de 2019, o atual governo renomeou a pasta como Secretaria de Estado de Educação (Seduc-Goiás). A pesquisa analisa documentos elaborados pela antiga Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes, no período de 2011 a 2018, assim, é a sigla Seduc que será utilizada no decorrer do artigo.

à investigação do tema reforma educacional no Estado de Goiás, cujos dados foram obtidos por meio da análise dos resumos e conteúdos completos de teses e dissertações defendidas na área educacional, assemelha-se a um “estado do conhecimento”, pois se refere a um tipo de pesquisa de natureza bibliográfica, cujo procedimento metodológico é a análise sistemática e criteriosa da produção acadêmica realizada na área sobre o tema.

Após a análise documental e a revisão de literatura foram elaborados questionários com questões de múltipla escolha, para serem aplicados aos diretores de escolas públicas estaduais. As questões foram formuladas a partir de conceitos específicos de investigação provenientes do campo da gestão escolar, da avaliação e do currículo oriundos do processo de revisão de literatura. Os questionários foram elaborados na Plataforma Forms e enviados aos diretores escolares pelo e-mail institucional da Seduce em setembro de 2018. O formulário continha 80 perguntas relativas ao perfil da escola, o perfil acadêmico e profissional do diretor, a gestão da escola, o programa Reconhecer e os efeitos do Saego na gestão da escola.

A constituição da amostra relativa ao número de escolas públicas participantes da pesquisa e a quantidade de questionários a serem enviados aos diretores escolares deu-se, inicialmente, pela definição de escolas públicas estaduais vinculadas à Coordenadoria Regional de Educação, Cultura e Esporte de Goiânia (Crece-Goiânia)². Essa coordenadoria regional reúne a maior quantidade de escolas públicas vinculadas à sua circunscrição, constituindo-se como a maior coordenadoria em número de escolas públicas estaduais do Estado de Goiás. Assim, o primeiro critério para a definição da amostra de escolas públicas estaduais participantes da pesquisa foi o pertencimento à coordenadoria regional, localizada em Goiânia, capital do Estado de Goiás, considerada como a mais representativa em comparação com as demais distribuídas no interior do Estado de Goiás.

A amostra compõe-se, posteriormente, pela definição do número de escolas públicas participantes da pesquisa em comparação com o número total de escolas públicas estaduais pertencentes à Crece-Goiânia³. A totalidade das 131 escolas vinculadas à Crece-Goiânia foram convidadas a participar da investigação científica por meio do envio do questionário, via e-mail institucional da Seduce.

2 A Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (Seduce), no período de 2014 a 2018, manteve a tradicional estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação dividida em 40 Coordenadorias Regionais de Educação, Cultura e Esporte (atuais Coordenadorias Regionais de Educação), com o objetivo de melhor distribuir a estrutura burocrática do sistema de ensino. A Coordenadoria Regional de Educação, Cultura e Esporte de Goiânia refere-se a esse órgão vinculado à Seduce responsável pela coordenação de escolas públicas estaduais do município de Goiânia.

3 A Crece-Goiânia, no período de 2018 e 2019, possuía 131 escolas públicas estaduais, distribuídas em 71 escolas públicas de tempo parcial (padrão), 34 escolas públicas de tempo integral, 7 escolas militares e 19 escolas conveniadas.

Apesar do envio dos questionários a todas as escolas públicas pertencentes a Crece-Goiânia, obteve-se o retorno de 91 questionários. Dessa forma, considerando que se trata de 1 sujeito por escola, a pesquisa contará com 91 participantes diretores escolares, número correspondente ao universo total de representatividade das escolas dessa coordenadoria regional, satisfazendo ao percentual de 95% de nível de confiança com 6% de margem de erro.

O universo de 91 escolas públicas estaduais definido como a amostra da pesquisa foi separado por tipos de escolas (padrão, integral, militar e conveniada) a partir de informações cedidas pela Seduce e concentrada por regiões, de acordo com a divisão definida no Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia, elaborado pela Prefeitura de Goiânia (GOIANIA, 2012). Após a obtenção dos questionários respondidos pelos diretores, durante o período de Setembro de 2018 a Fevereiro de 2019, desenvolveu-se a fase de análise das informações e categorização realizada a partir do conteúdo das respostas contidas nos formulários.

DESCENTRALIZAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E MERITOCRACIA EM TEMPOS DE REFORMA EDUCACIONAL

A partir da última década do século XX, teve início um processo de reforma na estrutura administrativa do estado, cujo objetivo foi redimensionar a sua organização burocrática e instituir os princípios do paradigma gerencial, consubstanciado aos parâmetros da Nova Gestão Pública, no cerne da estrutura estatal. Com a intensificação desse paradigma, os procedimentos administrativos, próprios da iniciativa privada, dentre os quais, a eficiência, o desempenho, a produtividade e o planejamento tornaram-se cada vez mais objetos centrais da gestão pública. Nesse contexto, diversas ações foram realizadas por governos, visando intensificar o processo de descentralização, com o objetivo de transferir para a esfera local atribuições administrativas e adaptarem-se aos parâmetros gerenciais efetivados por meio da responsabilização.

No caso específico da educação, as políticas de descentralização e responsabilização estão alinhadas à dimensão financeira de repasses e prestação de contas de recursos públicos adicionais transferidos para a instituição escolar, ou a fontes de recursos provenientes de parcerias com o setor privado. Essa perspectiva de descentralização fundamentada sobre parâmetros privados estimula medidas de concessão de autonomia à rede de escolas e a semiprivatização, fenômeno que efetiva a transferência do bem social educação para a dimensão do mercado sem a presença compensatória do estado, tendo como parâmetro de classificação das escolas, o nível de desempenho dos alunos e resultados educacionais em avaliações nacionais em larga escala (MARTINS, 2001).

Destaca-se que o processo de responsabilização se intensifica com a constituição de rigorosas políticas de avaliação e controle de desempenho, que contribui para incitar relações de competição entre os estabelecimentos e agentes escolares, o que representa, na prática, a introdução de parâmetros meritocráticos no universo educacional. A meritocracia se materializa nas práticas de gestão ao orientar uma política que se desenvolve com base na aplicação de testes em larga escala, divulgação de resultados e recompensa por meio de bonificações. Na prática, observa-se que as políticas de responsabilização articuladas a princípios meritocráticos interferem demasiadamente na gestão da escola, pois o discurso de maior autonomia não se efetiva quando os diretores têm que seguir as orientações dos órgãos centrais da burocracia, que determinam os índices de desempenho a serem atingidos, diminuindo o grau de intervenção do diretor e dos agentes escolares na definição das estratégias pedagógicas realizadas na escola (SANTOS; ANDRADE; MARQUES, 2019).

Segundo Maroy e Voisin (2013), os instrumentos utilizados para a implementação das políticas de responsabilização e os mecanismos que os unem uns aos outros, constituem elementos-chave de análise para a compreensão dos significados e das orientações sociopolíticas que eles operacionalizam. Trata-se de um fenômeno complexo, pois, nas últimas décadas, há uma coexistência entre o modo de regulação burocrático, em transformação, baseado em normas e princípios oriundos do estado, e que se mantém por meio da intervenção da administração direta estatal e o modo de regulação pós-burocrático, em atividade, baseado em parâmetros normativos oriundos da burocracia estatal em sintonia com preceitos gerenciais de condução do serviço público. A coexistência desses modos de regulação tende a complexificar a gestão das instituições escolares e produzir efeitos contraditórios (BARROSO, 2012).

Nesse sentido, observa-se que o paradigma educacional pautado em princípios democráticos e consubstanciado no exercício da autonomia que encontrou eco na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, que resguarda o princípio da gestão democrática do ensino público e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que corrobora o sentido emanado na Carta Magna ao estabelecer, a gestão democrática como princípio para a organização jurídica dos sistemas e estabelecimentos de ensino, perde espaço político. As conquistas jurídicas decorrentes da luta política dos educadores sofrem significativas alterações no decorrer da década de 1990, em parte manifestas na própria LDB, mas principalmente na legislação educacional posterior. Em geral, as novas propostas educacionais, com características pós-burocráticas, distanciaram-se

demasiadamente da conotação democrático popular materializada na Constituição Federal de 1988, que instituiu a educação como direito público e social (BRASIL, 2002; BRASIL, 2000).

No entanto, Barroso (2005) esclarece que no sistema educativo existe uma diversidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação em função da diversidade de atores envolvidos, das posições, dos interesses e estratégias de cada um deles. Para o autor, há sempre algum tipo de reajustamento dos atores às regras estabelecidas, pois a relação entre a regulação realizada pelo poder central e a ação dos atores não é linear e automática, cabendo possíveis interpretações e múltiplas regulações. Assim, apesar das induções da burocracia estatal e do significativo grau de controle exercido nos sistemas de ensino, por vezes condicionando a adesão dos agentes às políticas formuladas, o estudo sistemático das características sociais e das relações de poder pode determinar certo grau de hibridização nos diversos contextos de aplicação das políticas, aspecto responsável pela potencialização da análise no sentido de capturar as contradições e as singularidades contidas entre o processo de formulação e de efetivação das políticas.

No contexto de regulação social pós-burocrática, no campo educacional, com significativa inserção dos princípios da Nova Gestão Pública, o papel dos diretores escolares torna-se ainda mais complexo, sendo obrigados a se adaptar às orientações gerenciais estabelecidas pelos órgãos governamentais, a responder aos compromissos administrativos, distribuir o coletivo escolar na nova estrutura organizacional e submeter a comunidade escolar aos procedimentos avaliativos de desempenho e, ao mesmo tempo, lidar com as contradições relativas à dimensão da gestão, dos processos educativos e das relações de poder no espaço escolar.

Segundo Barrère (2013), os diretores sentem-se obrigados a fazer a escola funcionar. Isso significa ter uma atitude de aglutinador de forças ou conduzir os docentes em projetos comuns na escola. Na prática, o diretor precisa engajar os professores e fazer funcionar as ações na escola, seja reduzir as repetições, melhorar os índices de desempenho ou estimular projetos comuns. A autora esclarece que os diretores escolares são considerados peças centrais de um movimento de modernização organizacional em que eles são responsáveis pela implementação na gestão escolar, fazendo com que os professores participem desse movimento.

Nesse sentido, Barrère (2013) descreve possíveis status de diretores escolares, a saber: o diretor burocrata, que se mantém apegado às regras formais e burocráticas, apesar de evidente contradição com os atuais parâmetros de gestão escolar, esse diretor permanece apegado à ordem estabelecida e ao controle burocrático oficial; o diretor expert, que utiliza de forma eficiente os conhecimentos práticos advindos da experiência profissional, no campo

pedagógico e administrativo, constituindo uma expertise local eficaz para lidar com os problemas cotidianos; o diretor coach, que se constitui por meio de procedimentos de controle atenuados sob a forma de auxílio, de escuta e de acompanhamento dos professores, que tende a confundir a intenção hierárquica de controle e a ajudar os professores na resolução de problemas pedagógicos. Por fim, a autora descreve o diretor político, que se caracteriza pela disposição de construir alianças políticas, negociadas e flexíveis, visando delegar uma parte de seu poder aos pares, numa estratégia próxima à do empowerment, cujo sentido é a participação de um maior número de atores na organização e no controle da atividade.

Evidentemente esses status constituídos a partir dos novos parâmetros de regulação sofrem hibridizações, mas podem ser considerados como perfis relevantes para compreendermos como os diretores escolares tendem a se comportar no contraditório processo de gestão escolar, em suas especificidades, em um contexto permeado pela existência de procedimentos de regulação ainda em transformação. No caso específico de Goiás, a implementação da reforma educacional articulada aos fundamentos da descentralização e aos princípios da responsabilização deu-se com as diretrizes gerais do Pacto pela Educação, em especial, por meio, do Programa Reconhecer e do Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego), cujo objetivo foi alterar o modelo de gestão e avaliação praticado no sistema estadual de ensino.

DIVERSIFICAÇÃO E CONTROLE: O PERFIL DO SISTEMA DE ENSINO E OS PROGRAMAS EDUCACIONAIS EM ANÁLISE

O processo de reforma educacional, em Goiás, inicia-se em 2011, com a apresentação do documento Pacto pela Educação: um futuro melhor exige mudanças. Esse documento lançado no governo de Marconi Perillo (2010-2014) contém diretrizes e orientações concernentes à gestão, ao currículo e ao processo de avaliação realizados na estrutura educacional do sistema estadual de ensino⁴. O Pacto pela Educação efetiva-se como política pública ao instituir uma nova perspectiva teórica responsável pela disseminação de procedimentos e parâmetros ligados aos princípios da responsabilização e da meritocracia na educação pública estadual (GOIAS. SEDUCE, 2011).

4 O Pacto pela Educação estrutura-se por meio de cinco eixos e 25 ações. Os eixos intitulam-se, seguindo a ordem, do primeiro ao quinto: Valorizar e fortalecer o profissional da educação; Adotar práticas de ensino de alto impacto no aprendizado; Reduzir significativamente a desigualdade educacional; Estruturar o sistema de reconhecimento e remuneração por mérito e Reforma na gestão e na infraestrutura da rede estadual de ensino (GOIAS. SEDUCE, 2011).

Em sintonia com os preceitos teóricos do Pacto pela Educação, nos últimos anos, instituiu-se na estrutura do sistema estadual de ensino um intenso processo de diversificação da oferta educacional com a existência de um sistema público articulado a convênios com a iniciativa privada. Em 2019, o número de instituições privadas conveniadas com a rede estadual atingiu a cifra de 61 unidades, sendo a maioria dos convênios firmados com instituições especializadas na oferta de educação especial e educação profissional. Salienta-se também a crescente diversificação do sistema de ensino com as organizações sociais, responsáveis pela gestão das instituições de ensino profissionalizante e, as escolas com padrão militar de gestão, que crescem vertiginosamente no sistema estadual de ensino de Goiás, em 2019, a quantidade de escolas militarizadas atingiu a cifra de 59 instituições distribuídas em 45 municípios goianos (GOIÁS. SEDUC, 2020).

Em relação às características diversificadas do sistema pode-se destacar que a maioria dos convênios firmados com instituições especializadas na oferta de educação especial e educação profissional constituiu-se com instituições religiosas e/ou filantrópicas. No caso das escolas militarizadas, em parceria com sistema estadual de ensino, trata-se de um padrão de gestão e currículo escolar baseado na disciplina e na hierarquia militar, adaptado ao perfil e estrutura física das escolas públicas estaduais, modelo instituído no sistema de ensino, com maior intensidade, entre os anos de 2013 e 2017, por meio de parceria entre o sistema estadual de ensino e a Polícia Militar, associado à cobrança de taxas de matrículas dos estudantes (GOIÁS. SEDUC, 2020; ALVES; TOSCHI; FERREIRA, 2018).

Destaca-se nesse contexto, a tendência de aumento da participação do sistema privado de ensino na oferta de matrículas, com um total de 98.002 distribuídas nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Se considerarmos o conjunto das etapas da Educação Básica em Goiás, a saber, a Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental, os Anos Finais e o Ensino Médio, o total de matrículas em 2019, no sistema privado de ensino, alcança o número de 278.532 matrículas⁵. O que demonstra uma forte demanda não atendida pelo conjunto do setor público. Esse padrão diversificado no formato de convênios com o sistema público pode assumir diversas configurações, tanto com procedimentos de parcerias subvencionadas pelo governo estadual que não exigem contrapartida direta dos estudantes, como pelo modelo demonstrado no padrão de escolas de gestão militar subsidiadas com recursos públicos e privados, na forma de pagamento das taxas de matrícula (BRASIL, 2019).

5 Apenas para compararmos a dimensão do crescimento do sistema privado, de acordo com o Censo Escolar, em 2019, o sistema público registrou, incluindo todos os segmentos e modalidades nas diversas dependências administrativas 1.447.842 matrículas na Educação Básica do Estado de Goiás. Desse total geral, foram matriculados 489.327 alunos na dependência administrativa estadual (BRASIL, 2019).

Observa-se que as políticas públicas educacionais implementadas, por meio, do Pacto pela Educação, além de disseminarem a responsabilização e a meritocracia como princípios a serem aplicados na gestão das escolas públicas estaduais, também promoveram a alteração de uma lógica de funcionamento do setor público com o estímulo a convênios e parcerias com o setor privado. Trata-se de um processo simultâneo de alteração do padrão de gestão pública e de indução as parcerias. Salienta-se que a transferência de parte das responsabilidades educativas do estado para o setor privado, em especial, nas modalidades mais onerosas, como a educação especial e o ensino profissionalizante, bem como a indução de procedimentos gerenciais e de semi-privatização na condução dos assuntos educacionais representa uma grande alteração da dinâmica educativa do sistema de ensino ao instituir parâmetros privados como referência para a condução dos serviços públicos.

Em relação aos efeitos do Pacto pela Educação, a pesquisa de Almeida (2018) revela que a reforma educacional realizada em Goiás, por meio, do Pacto pela Educação intensificou a perda de direitos adquiridos pelos professores da rede estadual de ensino condicionando-os a uma situação de maior desprofissionalização e precarização nas condições de trabalho. Nesse mesmo sentido, Personi (2017) demonstra que o Pacto pela Educação efetiva como política pública, os parâmetros e a concepção de educação defendida pelos organismos internacionais. As orientações educacionais presentes nos documentos do Banco Mundial e nas declarações mundiais formuladas pela Unesco contêm uma concepção a respeito do processo de descentralização da gestão escolar, das avaliações de larga escala e dos critérios de qualidade associados à avaliação que se materializa como política pública, por meio desse documento, no Estado de Goiás.

Em sintonia com o processo de reforma educacional, o Programa Reconhecer (2011) instituiu a política de bônus na estrutura do sistema estadual de ensino. A intenção inicial descrita nas leis que definiram o pagamento de bônus de incentivo aos profissionais da educação era estimular o trabalho de regência de sala de aula e, por esse motivo, previa o pagamento de remuneração adicional aos professores e professoras da Educação Básica a partir do critério de assiduidade e de entrega quinzenal do plano de ensino⁶. Nos anos subsequentes à criação do bônus para o pagamento dos professores e das professoras, a secretaria estadual de educação definiu para o grupo gestor da escola um índice de acompanhamento da gestão que incluiu, entre outros critérios, o controle do trabalho realizado pelos professores e professoras regentes e coordenadores e coordenadoras pedagógicos,

6 A partir do ano de 2012, a Seduce-GO ampliou o número de profissionais da educação beneficiados pelo Programa Reconhecer, ao incluir no pagamento do bônus, os coordenadores e coordenadoras pedagógicos, o grupo gestor e os tutores e tutoras pedagógicos.

em especial no que concerne à assiduidade e à entrega dos planos de aulas, além de definir como responsabilidade desse grupo, o lançamento da frequência dos profissionais da educação no sistema interno de controle da gestão escolar, aspectos considerados obrigatórios para o recebimento do bônus de incentivo salarial (GOIAS, 2013).

Moura (2016) analisa os efeitos indutivos do Programa Reconhecer, de reconhecimento e remuneração por mérito, na constituição dos valores da meritocracia, da competitividade, da responsabilização e do controle por incentivo/punição presentes na reforma educacional. Segundo a autora, esse movimento contido no processo de reforma contém uma perspectiva neotecnicista de educação ao disseminar uma visão de educação sedimentada sobre os princípios da racionalização das práticas educativas submetidas a procedimentos de avaliação de larga escala, de currículo padronizado, de responsabilização, de meritocracia e de competitividade entre os agentes escolares, com o objetivo de induzir na gestão pública, os mesmos princípios defendidos pela iniciativa privada.

O processo de descentralização articulado aos parâmetros da responsabilização e meritocracia somente se desenvolveu plenamente com a criação das políticas de avaliação em larga escala, capazes de definir objetivos de proficiência para o desempenho dos alunos e das escolas. Com o objetivo de implementar essa política na Educação Básica em Goiás, foi formulado o Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego), em 2011, com o objetivo de produzir diagnósticos sobre o nível de proficiência dos alunos matriculados na rede estadual de ensino e nas escolas particulares conveniadas. O estudo de Melo (2018) realizado com diretores escolares do sistema estadual de ensino de Goiás, demonstra a percepção dos dirigentes a respeito das alterações no cotidiano escolar após o desenvolvimento dos procedimentos de avaliação em larga escala instituído nas escolas públicas. A pesquisa realizada por Melo (2018) revela que o Ideb provocou diversas mudanças na gestão escolar e a constante preocupação dos diretores em executar ações com vistas a atingir as metas estabelecidas pela Seduce. Na prática, as avaliações de larga escala projetadas pelo governo nacional e estadual comprometem a autonomia dos diretores na condução da gestão escolar, pois suas ações administrativas e orientações pedagógicas devem se pautar pelos resultados dos processos avaliativos e expectativas de desempenho dos alunos, culminando na intensificação do controle e regulação do trabalho por parte da Seduce.

Salienta-se que a associação entre os resultados educacionais nos testes avaliativos e a capacidade de gestão dos diretores escolares foi instituída pela própria Seduce, por meio da Portaria nº 2783 de 2011, que regulamenta o processo de eleição dos diretores no sistema estadual de ensino, ao estabelecer a

exoneração dos diretores eleitos, em caso de não cumprimento das metas do Ideb ou da não aprovação de sua gestão em processo de avaliação de desempenho (GOIAS, 2011). Observa-se que as políticas de responsabilização são aplicadas na estrutura do sistema estadual de ensino com efetivas implicações sobre o trabalho do diretor e do grupo gestor, em geral associadas aos procedimentos avaliativos, cujo sentido é fortalecer uma perspectiva de educação sedimentada sobre os valores da meritocracia e da responsabilização como referência para a gestão das instituições públicas de ensino (SILVA, ALVES, 2012).

DIRETORES ESCOLARES: ENTRE AS ESTRUTURAS DE CONTROLE E AS CONTRADIÇÕES NA GESTÃO DOS PROCESSOS EDUCATIVOS

As análises realizadas neste tópico têm como referência as respostas dos 91 diretores escolares ao questionário elaborado, por meio, da Plataforma Forms e enviado via e-mail institucional da Seduce aos dirigentes de escolas públicas estaduais, destacando-se as partes do questionário cujo objeto de investigação foram o perfil acadêmico e profissional do diretor escolar, a gestão da escola e os efeitos do programa Reconhecer e do Saego no trabalho do diretor.

Em relação ao perfil acadêmico dos diretores, a maioria possui graduação em cursos de licenciatura (89%) e curso de pós-graduação lato sensu de 360 horas (69%). Os cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos em instituições privadas de ensino predominam como nível final de formação da maioria dos participantes da pesquisa. Em geral, a Seduce oferece cursos de formação continuada direcionados à formação administrativa e pedagógica. No tocante ao curso de formação para gestores oferecido pela Seduce, a maioria dos diretores (90%) o avaliaram como positivo, pois o curso contribuiu decisivamente para a realização da gestão financeira, administrativa e pedagógica da escola. Entretanto, a complexa natureza dos processos educativos e a especificidade da instituição escolar, extrapolam a dimensão restrita de formação continuada destinada a suprir os conhecimentos técnicos necessários para a resolução de problemas cotidianos, pois essa perspectiva de formação tende a ofuscar uma leitura mais crítica concernente à realidade escolar e às potencialidades transformadoras contidas no trabalho educativo.

No que concerne ao perfil profissional, a maioria dos diretores já ocuparam a função de coordenadores pedagógicos (58%) ou funções administrativas (61%) na escola em que trabalham ou em outra escola do sistema estadual de ensino. Essa informação destaca que muitos diretores, antes de assumirem a função, já possuíam algum tipo de experiência nas funções pedagógicas e administrativas. No

entanto, os dados também revelam um quantitativo relativamente alto de diretores inexperientes: do total de 91 participantes, respectivamente, 42% não possuem experiência pedagógica e 39% não possuem experiência administrativa anteriores ao exercício da função diretiva. Esses resultados reforçam a importância de cursos de formação continuada, pois há um número expressivo de diretores que não têm experiência com projetos pedagógicos ou trabalhos multidisciplinares, bem como conhecimento técnico relativo ao trabalho administrativo.

Em relação à gestão democrática, os diretores foram questionados a respeito do processo de tomada de decisões, mais precisamente, se a gestão da escola obedece a um processo coletivo de discussão e definição das ações. Os participantes também foram abordados sobre a possibilidade de desenvolver práticas de gestão democrática na escola, mesmo com a pressão para alcançar bons resultados nas avaliações. A maioria dos diretores deu respostas afirmativas em relação à disposição de desenvolverem práticas coletivas de discussão (98%) e democráticas (91%) pertinentes ao processo de tomada de decisões, mesmo com a pressão relativa aos resultados. No entanto, quando questionados a respeito dos objetivos da escola, mais especificamente, se os projetos multidisciplinares e a intensificação do diálogo com a comunidade escolar teriam sido substituídos pelo alcance de resultados nas avaliações, a resposta da maioria dos diretores também foi afirmativa (61%).

As respostas a essas questões demonstram que os procedimentos de avaliação em larga escala tendem a interferir na disposição dos diretores de desenvolverem práticas coletivas e democráticas envolvendo o conjunto da comunidade escolar relativo ao processo de tomada de decisões. Na prática, os procedimentos de avaliação tendem a sacrificar o processo de gestão democrática e coletiva nas escolas, ao sobrepor a autonomia pedagógica e o aprofundamento de relações consensuais aos parâmetros avaliativos.

Ao serem questionados a respeito dos empecilhos para a tomada de decisões mais coletivas na escola, a maioria dos diretores (46%) assinalou a urgência nas decisões administrativas, a dificuldade de reunir os grupos a tempo e o fato de os assuntos já chegarem na escola previamente decididos, dispensando decisões coletivas. A análise desses empecilhos pode nos dar pistas a respeito da fragilidade dos processos coletivos de decisão. Na prática, a Seduce tende a influenciar as decisões do grupo gestor das escolas, fenômeno que acontece por meio de orientações legais, recomendações burocráticas ou ordens provenientes de membros do alto escalão da hierarquia da Seduce que podem interferir na decisão do diretor e do coletivo escolar. Em muitas circunstâncias as decisões já chegam na escola previamente definidas pelas orientações da estrutura burocrática, ou a urgência das decisões podem inviabilizar as possibilidades de práticas mais

democráticas. Em relação a ausência de pessoas dispostas a participar, esse fenômeno pode ser explicado pelo pouco efeito deliberativo das decisões tomadas na escola.

Em relação ao programa Reconhecer, que prevê o pagamento de remuneração adicional aos professores e demais profissionais da escola a partir do critério de assiduidade e de entrega quinzenal do plano de ensino, os diretores (86%) afirmam que sempre ou frequentemente há cobranças para os professores entregarem os planos em dia. Evidentemente, o diretor cumpre a tarefa de acompanhar a entrega dos planos e a frequência dos professores, pois trata-se de um critério para o recebimento do bônus atribuído ao grupo gestor da escola.

Na realidade, os procedimentos de controle e monitoramento intensificaram-se durante o processo de reforma educacional. Após o ano de 2011, a Seduce aperfeiçoou os sistemas de informação, como o Sistema de Gestão Escolar (SIGE)⁷ e o Sistema Administrativo e Pedagógico (SIAP 360)⁸ com o objetivo de monitorar informações e a gestão do sistema de ensino. Quando questionados a respeito dos impactos dos sistemas de informação sobre o funcionamento da gestão e o trabalho do grupo gestor, a maioria (41%) afirma que não houve impactos, mas uma parte razoável de diretores (21%) afirmou ter percebido o aumento do volume de trabalho administrativo e a preocupação com a coleta diária de informações relativas à frequência dos professores e coordenadores.

No tocante a rotina administrativa realizada anteriormente na escola, a maioria dos diretores (74%) afirmou que as políticas de reconhecimento por mérito (bônus) implementadas pela Seduce não as alteraram demasiadamente. Entretanto, um grupo de 22 diretores (24%) participantes discorda da opinião da maioria, ao afirmar que houve alterações na rotina administrativa. Quando questionados se as políticas de reconhecimento por mérito (bônus) implementadas pela Seduce alteraram demasiadamente a autonomia e a gestão pedagógica realizada anteriormente na escola, a maioria (81%) afirmou que não houve nenhuma alteração substantiva nesse campo. Todavia, um pequeno grupo de 11 diretores (12%), de um total de 91 participantes, afirma ter alterado demasiadamente a autonomia e a gestão pedagógica da escola. Já um restrito grupo de 6 participantes (7%), não soube responder. A análise das respostas das duas questões combinadas, considerando o emprego do adjetivo ‘demasiadamente’ na

7 O SIGE (Sistema de Gestão Escolar) é um sistema próprio de planejamento, processamento dos dados e suporte criado pela Secretaria de Educação de Goiás. A frequência diária do aluno, o controle do Programa Reconhecer e a Avaliação Diagnóstica são realizados por meio do SIGE (GOIÁS, SEDUC, 2020).

8 O SIAP (Sistema Administrativo Pedagógico) é um sistema criado para ser utilizado pelos professores no uso do diário eletrônico, pela unidade escolar e Coordenadorias Regionais. O sistema permite o controle da frequência, o cadastro das notas e o controle das avaliações realizadas pelos alunos (GOIÁS, SEDUC, 2020).

formulação das questões, esclarece que a política de bônus tende a interferir, de alguma maneira, na dinâmica de gestão da escola, pois houve alterações na rotina administrativa, na autonomia e na gestão pedagógica da escola.

Em relação aos conflitos, a maioria dos diretores (58%) afirma que não houve manifestação de oposição aos procedimentos de monitoramento e controle implementados pelo Programa Reconhecer. No entanto, um grupo razoável de 37 participantes (41%) afirma o contrário. Os conflitos com os professores aparecem de forma mais explícita, em razão da política de bônus não aceitar nenhum atestado médico para compensar as ausências dos docentes. Quando questionados de que forma os conflitos entre os professores e a direção mais aparecem concernentes às políticas de avaliação e de pagamento de bônus implementadas pela Seduce, os diretores reafirmam que não houve conflitos (54%). Os poucos conflitos, assinalados pelos diretores, revelam que eles estão ligados a críticas à direção da escola associadas aos procedimentos de monitoramento (16%) estabelecidos pela Seduce e a reclamações à direção, pertinentes ao excesso de controle da frequência dos professores (11%). Na realidade, tratam-se de críticas indiretas à Seduce, que se manifestam em conflitos diretos com os diretores responsáveis pela implementação das políticas na escola.

Em relação aos procedimentos de avaliação, os diretores dividem-se em suas respostas de concordância (39%) e discordância (58%), ao analisarem ser o Saego o principal instrumento que subsidia e motiva as ações de intervenção pedagógica na escola, considerando um pequeno grupo de 3% dos diretores que não responderam à questão. Ao serem questionados a respeito do Saego ser o principal sistema de monitoramento e avaliação das ações pedagógicas realizadas na escola, os respectivos percentuais, 40% de concordância e 56% de discordância e 3% de abstenção revela a dificuldade dos diretores de analisar o processo. O equilíbrio entre as respostas dos participantes demonstra que talvez o Saego não seja o principal instrumento, mas que tem interferência na formulação, motivação e avaliação das ações pedagógicas da escola. O Saego influencia por instituir práticas pedagógicas subordinadas aos procedimentos avaliativos. Assim, o Saego é considerado, por uma parte considerável dos diretores, como um instrumento motivador e avaliador das ações pedagógicas, além de interferir na prática pedagógica da escola por meio de um viés avaliativo baseado em resultados e, dessa forma, distancia uma concepção de educação mais crítica destinada à formação para a cidadania.

Segundo a maioria dos diretores (80%), os resultados do Saego representam um instrumento de monitoramento e avaliação do trabalho realizado por eles na escola. Quando questionados a respeito de que forma as políticas avaliativas (Saego) mais interferiram na gestão pedagógica da escola, os diretores

afirmam que, por instituir uma contínua preocupação entre os professores, os coordenadores e o grupo gestor concernente à elaboração de estratégias voltadas para a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações (21%) e por instaurar um planejamento pedagógico baseado em metas e resultados (20%). A resposta dos diretores demonstra que os procedimentos avaliativos, ao mesmo tempo que restringem o processo de aprendizagem subordinados a resultados, também representam o aumento da demanda pedagógica sobre os diretores, vistos como estimuladores de práticas pedagógicas ou estratégias capazes de melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações. Nesse mesmo sentido, quando questionados a respeito das medidas que a gestão da escola toma quando o padrão de desempenho aferido nas avaliações é inferior ao definido pela meta da escola, a maioria dos diretores (47%) afirma discutir com o coletivo de professores os resultados e novos procedimentos pedagógicos, buscando investir na elaboração de estratégias pedagógicas mais voltadas para as dificuldades pontuais dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados permitiram identificar como o programa Reconhecer e o Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego), interferiram na gestão da escola pública e no trabalho do diretor escolar. Ao instituir procedimentos de monitoramento e controle, o programa Reconhecer tende a gerar relações de maior controle e padronizar o trabalho pedagógico dos professores. Ações intensificadas com o aperfeiçoamento dos sistemas de informação, capazes de controlar a frequência e os conteúdos trabalhados pelos docentes.

Em relação à articulação da gestão da escola com os procedimentos de avaliação, o Saego tende a padronizar as ações docentes destinadas a melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala. Evidentemente, esse processo de padronização tende a sacrificar o processo de gestão democrática nas escolas, ao sobrepor a autonomia pedagógica e o aprofundamento de relações consensuais aos parâmetros avaliativos. As contradições aparecem quando se analisa a disposição dos diretores em instituir práticas coletivas, apesar do enfraquecimento dos princípios democráticos, em razão dos instrumentos de controle existentes subsumidos aos parâmetros avaliativos.

Salienta-se que, nesse mesmo contexto, os diretores também são estimulados a engajarem os professores em torno de ações pedagógicas e conduzirem um esforço coordenado destinado a melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações. Apesar dos restritos objetivos contidos, nessa proposição, a ainda existente disposição democrática dos diretores e a especificidade do trabalho

educativo pode conter possibilidades de retomada de ações pedagógicas com uma perspectiva mais abrangente relativa a formação destinada a cidadania. Parece que entre os diretores ainda há uma percepção de que o trabalho coletivo e articulado do ponto de vista pedagógico, é o caminho para os alunos efetivamente aprenderem.

As contradições se revelam, na gestão da escola, entre a pressão da Seduce pela melhoria dos resultados nas avaliações, associada à padronização dos conteúdos, ao mesmo tempo em que os diretores precisam “fazer a escola funcionar”, ou seja, unir os docentes em torno de um projeto pedagógico comum capaz de conduzir ao aprendizado (BARRÈRE, 2013). Esse contraditório contexto, situado entre o alcance de resultados de aprendizagem identificados nas avaliações de larga escala responsáveis pela padronização dos conteúdos e das ações pedagógicas, bem como pelo enfraquecimento de práticas coletivas e democráticas na escola, defronta-se com a necessidade, apesar de também ser direcionada aos objetivos de alcance dos resultados, de diretores engajarem e unirem os docentes em torno de um projeto pedagógico comum ou conduzirem ações de aprendizagem com efeitos pedagógicos, a curto ou médio prazo, que podem intensificar as contradições próprias da natureza da trabalho pedagógico e a potencialidade de práticas coletivas capazes de desenvolver perspectivas de educação mais abrangentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosivaldo Pereira de. **Armadilhas no labirinto: escolarização e trabalho docente desafiados pelo Pacto da Educação em Goiás**. 2018. 221f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

ALVES, Miriam Fábila; TOSCHI, Mirza Seabra; FERREIRA, Neusa Sousa Rêgo. A expansão dos colégios militares em Goiás e a diferenciação na rede estadual. **Retratos da Escola**, v. 12, n. 23, p. 271-288, 2018.

BARROSO, João. La gestion scolaire, entre modernisation et exigence democratique. **Revue internationale d'éducation de Sèvres**, nº 60, septembre 2012.

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

BARRÈRE, Anne. Controlar ou avaliar o trabalho docente? Estratégias dos diretores numa organização escolar híbrida. **Revista Brasileira de Educação**. v. 18, n. 53, abril-junho 2013.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRASIL. MEC. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 10 mar. 2020.

GOIÂNIA. **Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia - MUBDG v.23 – 2012**.

GOIÁS. SEDUC. Site oficial da Secretaria de Estado de Educação. **Escolas detalhadas**. Disponível em: <https://site.seduc.go.gov.br/pesquisa-de-escolas-detalhada/>. Acesso em: 21 mar. 2020.

GOIÁS, **Portaria Nº 2783/SEDUC**. Dispõe sobre os critérios para o Processo de Escolha dos Diretores das Unidades Escolares, SEDUC, Goiás, Goiânia, 2011.

GOIÁS. **Lei nº 18.093, de 17 de Julho de 2013**. Institui, para o ano de 2013, o Bônus de Incentivo Educacional aos profissionais da educação pública estadual e dá outras providências. Goiânia, 2013.

GOIÁS. SEDUCE. **Pacto pela Educação: um futuro melhor exige mudanças**. 2011. Disponível em: <http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao/docs/Microsoft PowerPoint>. Acesso em: 08 fev. 2019.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, ano XXII, n. 77, Dez, 2001.

MELO, Viviane Pereira da Silva. **Avaliação em larga escala: repercussões do IDEB na visão dos diretores de escola da rede estadual de Goiás.** 2018. 182 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

MOURA, Priscila de Oliveira. **O Sistema de bônus/prêmio na reforma Pacto pela Educação (Seduc/Goiás 2011-2014).** 2016. 112f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre Willian Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE.** V. 33, n. 3, p. 707 - 726, set./dez. 2017.

PESSONI, Lucineide Maria de Lima. **Internacionalização das políticas educacionais, finalidades educativas escolares e qualidade de ensino: a reforma educativa no Estado de Goiás.** 2017. 211f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2017.

SANTOS, Ana Lúcia Felix; ANDRADE, Edson Francisco; MARQUES, Luciana Rosa (Orgs). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições** Recife: Ed. UFPE, 2019.

SILVA, Luís Gustavo A.; ALVES, Miriam Fábila. Gerencialismo na escola pública: contradições e desafios concernentes à gestão, à autonomia e à organização do trabalho escolar. **RBPAE** - v. 28, n. 3, p. 665-681, set/dez. 2012.

Luís Gustavo Alexandre Silva

Doutor em Educação e Professor Associado da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.
E-mail: luis_gustavo_silva@ufg.br

Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira

Doutor em Educação e Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).
Email: professorricardoteixeira@ufg.br

*Recebido em: 11/02/2021
Aprovado em: 15/04/2021*

Planos de Gestão Escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina

School Management Plans: contradictions and disputes in the new governance policy of state public schools in Santa Catarina

Planes de Gestión Escolar: contradicciones y disputas en la nueva política de gobernanza de las escuelas públicas estatales de Santa Catarina

JANETE PALÚ

<https://orcid.org/0000-0002-5887-6246>

Universidade Federal do Paraná
Programa de Pós-Graduação em Educação
Faculdade de Educação
Curitiba, PR, Brasil

OTO JOÃO PETRY

<https://orcid.org/0000-0001-9216-5301>

Universidade Federal da Fronteira Sul
Programa de Pós-Graduação em Educação
Faculdade de Educação
Chapecó, SC, Brasil

Resumo: O artigo problematiza a adoção dos Planos de Gestão Escolar (PGEs), que versam sobre a nova forma de escolha do gestor e estratégia de governança das escolas públicas estaduais catarinenses, instituídos a partir de 2013, identificando as contradições e disputas que permearam sua implementação. Trata-se de pesquisa qualitativa, do tipo explicativa, realizada a partir de estudo bibliográfico e documental; os dados foram submetidos às técnicas da Análise de Conteúdo, de Bardin (2016). Evidenciou-se que, apesar da anúncio dos PGEs como instrumentos de gestão democrática, sua origem e operacionalização estão alinhadas às reformas neoliberais, que concebem a educação como um instrumento de dominação e não de emancipação humana.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Governança. Planos de Gestão Escolar.

Abstract: *The article questions the adoption of School Management Plans (SMPs), the new way of choosing Santa Catarina state public schools' principal and governance strategy since 2013, identifying the contradictions and disputes that permeated its implementation. It is a qualitative research, of the explanatory type, carried out from a bibliographic and documentary study, the data were submitted to the techniques of Content Analysis (Bardin, 2016). It became evident that, despite the announcement of the SMPs as instruments of democratic management, their origin and operationalization are in line with neoliberal reforms, which conceive of education as an instrument of domination and not of human emancipation.*

Keywords: *Educational policies. Governance. School Management Plans.*

Resumen: *El artículo problematiza la adopción de Planes de Gestión Escolar (PGEs), que versan sobre la nueva forma de elegir el gestor y estrategia de gobernanza de las escuelas públicas del estado de Santa Catarina, adoptados desde 2013, identificando las contradicciones y disputas que permearon su implementación. Es una investigación cualitativa, del tipo explicativa, realizada a partir de estudio bibliográfico y documental; los datos fueron sometidos a las técnicas de Análisis de Contenido de Bardin (2016). Se hizo evidente que, a pesar del anuncio de los PGE como instrumentos de gestión democrática, su origen y operacionalización están alineadas a las reformas neoliberales, que conciben la educación como un instrumento de dominación y no de emancipación humana.*

Palabras clave: *Políticas educativas. Gobernanza. Planes de Gestión Escolar.*

INTRODUÇÃO

A partir de 2013, a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC) anunciou um novo modelo de escolha do gestor e estratégia de governança a ser implementada nas escolas que integram a rede pública estadual. A assunção à função de dirigente escolar passou a acontecer por meio da escolha de um Plano de Gestão Escolar (PGE)¹, proclamado como possibilitador da gestão democrática. Esse documento propõe metas, estratégias, ações e objetivos à escola no período de vigência preestabelecido, bem como os responsáveis pela sua execução. Essa mudança ocorreu via Decreto Governamental n. 1794/2013 (SANTA CATARINA, 2013).

Apesar dos avanços na legislação nacional, que garantiu a gestão democrática como princípio da gestão das escolas públicas brasileiras, com destaque para a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); Lei de Diretrizes e Bases (LDB) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996); Plano Nacional de Educação em suas diferentes versões (BRASIL, 2001, 2014); Santa Catarina ainda utilizava a livre indicação como meio/forma de escolha dos dirigentes

1 Por meio da análise dos documentos influenciadores e norteadores dos PGEs, depreende-se que o modelo é anunciado como um instrumento de gestão democrática, contudo sua origem e operacionalização apontam para a introdução de elementos da nova gestão pública e da nova governança pública no âmbito da escola, modelos esses oriundos das reformas neoliberais. A escola passa a ter suas ações direcionadas a partir da lógica do mercado, cujos interesses e fins se contrapõem aos interesses públicos. Portanto, não se constitui em mero instrumento para assunção à função de gestor escolar, tampouco configura-se apenas como um instrumento de planejamento das ações da escola. O PGE, seus pressupostos e valores introduzem uma lógica racional econômica na escola, documentos importantes para a materialização da gestão democrática, como o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e a Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC) em suas diferentes versões, mesmo citados nas portarias que orientam a elaboração dos planos, não têm seus pressupostos contemplados como referência para as ações da escola, como se evidenciou na análise dos textos dos PGEs realizada em pesquisa mais abrangente (PALÚ, 2019), a qual deu origem ao artigo. Portanto, a instituição dos PGEs pode ser entendida como uma nova estratégia de governança, bem como uma concepção de mundo, sociedade, homem, educação e formas de gestão. O gestor escolar, ao assumir a função por meio da escolha de um PGE, assina um termo de compromisso de gestão; a comunidade escolar referenda esse modelo por meio de votação, assumindo responsabilidades no que se refere à implementação do modelo e seus valores na sua plenitude.

escolares. A indicação é apontada por Paro (2011) como uma das formas menos democráticas de escolha, não apresenta base técnica de sustentação, orienta-se pelo critério político-partidário e favorece o clientelismo político. A manutenção dessa forma de escolha até o ano de 2013 decorre das disputas entre os educadores, sua entidade representativa e o governo estadual. Todavia, os PGEs proclamados como instrumentos de gestão democrática foram instituídos por decreto, sua origem e operacionalização estão alinhadas às reformas neoliberais, que concebem a educação como um instrumento de dominação e não de emancipação humana.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo² é problematizar a adoção dos Planos de Gestão Escolar (PGEs), a nova forma de escolha do gestor e estratégia de governança das escolas públicas estaduais catarinenses, instituídos a partir de 2013, identificando as contradições e disputas que permearam sua implementação. Será destacada a possível origem dos PGEs, sua estrutura e base legal. Buscou-se focalizar como ocorreu a participação dos diferentes atores e segmentos escolares na conformação e implementação do novo modelo. Pretende-se, assim, problematizar em que medida os PGEs podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola, considerando que seu destino se conforma a partir de efetiva participação da comunidade.

O recorte histórico compreende os anos entre 2013 e 2019, sendo que o primeiro ano corresponde ao anúncio da nova política pela Secretaria de Estado da Educação e 2019 ao ano que se encerrou o segundo mandato dos PGEs como orientadores da gestão das escolas públicas estaduais em Santa Catarina. Embora a análise apresente considerações do período supracitados, serão focalizados os PGES (2016-2019)³. Os documentos analisados podem ser observados no quadro a seguir:

2 O artigo aborda aspectos apresentados na pesquisa dissertativa intitulada *Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão* (PALÚ, 2019), realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó-SC. A dissertação foi orientada pelo Professor Dr. Oto João Petry.

3 O artigo focaliza a segunda fase (2016-2019) de implementação dos PGEs, que corresponde ao processo de escolha mais abrangente, uma vez que na primeira fase (2014-2015), os gestores que haviam assumido a função por meio de indicação permaneceram na gestão após a apresentação de um PGE e aprovação do mesmo pela comunidade escolar, ou seja, em poucas unidades escolares houve escolha de novos gestores. Destaca-se que esse período temporal (2016-2019) foi objeto de estudo de pesquisa dissertativa (PALÚ, 2019), que deu origem ao artigo, na qual foi realizado um estudo aprofundado dos documentos norteadores e influenciadores do novo modelo e análise de 10 (dez) PGES, escolhidos como amostra para o estudo.

Quadro 1 - Documentos referência para o estudo

Documento	Autoria	Ano
Relatório: Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil (OCDE)	OCDE	2010
Relatório: Proposição de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina (CEE/SC)	CEE/SC	2012
Decreto n. 1.794 e suas alterações	Santa Catarina	2013
Portaria n. 01	Secretaria de Estado da Educação /SC	2014
Edital n. 07	Secretaria de Estado da Educação /SC	2014
Reportagem: Transição para eleição de diretores em SC começa nas escolas estaduais	Diário Catarinense	2014
Portaria n. 024	Secretaria de Estado da Educação /SC	2015
Edital n. 016	Secretaria de Estado da Educação /SC	2015
Edital n. 021	Secretaria de Estado da Educação /SC	2015
Edital n. 023	Secretaria de Estado da Educação /SC	2015
Plano Estadual de Educação (2015-2024)	Secretaria de Estado da Educação /SC	2015
Boletim n. 22	Sinte SC	2013
Notícia: Gestão Antidemocrática: Professores Grevistas são impedidos de disputar a eleição de diretores	Sinte SC	2015a
Notícia: SINTE garante na justiça participação de grevistas no Plano de Gestão	Sinte SC	2015
Decreto n. 194	Santa Catarina	2019
Portaria n. 1434	Secretaria de Estado da Educação /SC	2019

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2020.

O artigo é resultado de pesquisa qualitativa, do tipo explicativa, realizada a partir de estudo bibliográfico e documental. Os documentos foram selecionados a partir das regras propostas pela Análise de Conteúdo (AC): regra da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2016). Conforme a autora, diferentes documentos e objetivos dos investigadores podem ser submetidos às técnicas da AC, que visam, em linhas gerais, evidenciar conteúdos latentes, indiretos, mensagens que podem estar por detrás do que foi escrito (BARDIN, 2016). Dentre as técnicas que compõem a AC, utilizou-se a análise temática ou categorial, que permitiu evidenciar as contradições e disputas que permearam a implementação dos PGEs. Em relação ao aporte teórico, foram selecionados artigos e livros, que se constituíram em substrato importante para a compreensão do objeto de estudo, leitura e análise dos documentos e explicação do fenômeno em questão, que diz respeito ao novo modelo de governança, que, ao adentrar a administração pública, tem sido reverberado para a gestão da educação e da escola.

Parte-se do pressuposto de que a adoção dos PGEs pode ser entendida como parte integrante dos processos mais amplos de racionalização, burocratização e especialização a que as políticas sociais brasileiras, de modo geral, e as políticas públicas de educação, de modo específico, vêm sendo submetidas por intermédio da atuação de organismos multilaterais internacionais, no âmbito deste artigo caracterizado como agentes hegemônicos mundiais, visando à reprodução do modo capitalista de produção e a hegemonia neoliberal. No que diz respeito aos PGEs e à política educacional catarinense, a OCDE tem papel determinante, constituindo-se em importante *think tank* que influenciou a formulação da política. Portanto, a adoção dos PGEs integra um conjunto de estratégias mais amplas, que, em um contexto de reformas realizadas no âmbito do Estado, introduziram novos elementos na gestão da educação e da escola, os quais integram os pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) e da Nova Governança Pública, que têm sido propagados a partir de 1990 com o avanço do ideário neoliberal como fonte filosófico-ideológica orientadora das políticas educacionais.

No que diz respeito à organização do artigo, na primeira parte se situam e se discutem os principais modelos que predominaram na administração pública desde os anos de 1970, a partir do avanço neoliberal, e como esses trazem repercussões para a gestão democrática, utilizando como referência autores do campo da gestão educacional. Em seguida, destacam-se a origem e a estrutura dos PGEs, anunciados e propagados como possibilitadores de uma gestão democrática. Também se analisam as contradições e disputas evidenciadas na implementação do novo modelo ao longo de suas diferentes fases. Nas seções e subseções que seguem, são examinados e detalhados esses aspectos.

NOVAS FORMAS E MANEIRAS DE GOVERNAR: REPERCUSSÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

Conforme Dale (2010, p. 1100), ao longo de sua história “[...] o capitalismo não conseguia providenciar suas condições de existência extraeconômicas com os próprios recursos e, portanto, precisava do Estado para isso.” Desse modo, o Estado por meio de seus aparatos, dentre eles a educação, contribui para a resolução de questões centrais para o desenvolvimento do capitalismo, que são: “[...] garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema.” (DALE, 2010, p. 1100).

Nos tempos atuais, marcados pelas transformações no âmbito do Estado que visam atender aos propósitos capitalistas, explicitados por Dale (2010), tem-se presenciado o recrudescimento de práticas e vocábulos. Muitos deles aparecem associados a prefixos ou precedidos por palavras, como novo e nova, a exemplo dos termos: neoliberalismo, nova gestão pública e nova governança pública. A proliferação desses vocábulos denota a complexidade da sociedade que se configura no final do século XX e início do século XXI. São palavras cujos significados se apresentam de forma polissêmica e multifacetada. Para entender esses termos se faz necessário observar sua origem, pressupostos e a forma como passam a integrar o âmbito do Estado e modificar a administração pública, bem como as formas de gestão da educação e da escola.

Essas transformações iniciaram-se após a crise do Estado providência, ou Estado do bem-estar social (*Welfare State*) nos anos de 1970, no qual predominou o modelo de administração pública burocrática (OSBORNE, 2006). É nesse contexto que surge o neoliberalismo. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 7), “[...] o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.” As formas de gerir o público passaram por grandes mudanças, com o avanço do neoliberalismo. A partir de então, os modelos de administração pública foram redefinidos com base em ideias e concepções que têm suas ações pautadas em um modelo racional científico, o qual assume uma nova configuração, de acordo com as necessidades da economia e as razões do mercado.

Nessa perspectiva, Osborne (2006) destaca a existência de três paradigmas no âmbito da administração pública: 1) Administração Pública Burocrática, que predominou por quase um século, do final do século XIX até o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980; 2) Nova Gestão Pública (*New Public Management*), dos anos 1980 até o início do século XXI; e 3) Nova Governança Pública (*New Public Governance*), que emergiu no século XXI. Para o autor, a NGP foi apenas um momento transitório entre a Administração Pública Burocrática e a Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006). Todavia, alerta para o fato de que, na sua materialização, os diferentes modelos, seus elementos e estágios se sobrepõem e coexistem, de forma que podem ser observados elementos dos diferentes modelos em uma mesma organização.

A Nova Gestão Pública (NGP) “[...] remete-nos para um pacote de reformas que, uma vez iniciadas no Reino Unido, proliferaram para vários países e continentes.” (SILVESTRE, 2019, p. 33). Essas reformas estão atreladas ao neoliberalismo e sua atuação no e por meio do Estado, que tem papel decisivo na definição de limites para o mercado, ao mesmo tempo que cria condições para que

ele possa florescer e se expandir (BALL, 2020). O discurso dos reformistas pautou-se no pressuposto de que a “[...] produção realizada pelas organizações do setor público é ineficiente e daí que seja preferível que as organizações do setor privado possam executar tais serviços. Para a adoção dessa assunção muito contribuíram as ideias da Escolha Pública.” (SILVESTRE, 2019, p. 35). As reformas propunham a privatização dos serviços públicos em suas diferentes formas e a contratualização de serviços públicos que passaram a ser operacionalizados por atores privados. Segundo Ball (2020, p. 65), em um contexto de reforma neoliberal, “O setor privado é o modelo a ser emulado, e o setor público deve ser ‘empreendido’ à sua imagem.” Todavia, as reformas e medidas adotadas em diferentes contextos não produziram os efeitos que prometiam, não melhoraram a eficácia, tampouco diminuíram os gastos do setor público (SILVESTRE, 2019).

Ao sintetizar as distinções e similitudes entre os modelos organizacionais no que diz respeito ao tratamento do cidadão, Secchi (2009) aponta que, no modelo burocrático, o cidadão é concebido como um usuário, já nos modelos de administração pública gerencial (APG) e governo empreendedor (GE), correspondentes à NGP, proposta por Osborne (2006), o cidadão é tratado como um cliente. Por fim, na perspectiva da governança pública (GP) ou Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006), “[...] os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação.” (SECCHI, 2009, p. 363).

Embora não haja consenso quanto às origens, concepções e definições de governança pública, é possível apontar elementos importantes para sua compreensão por meio da literatura. Em relação à origem do termo governança, Jessop (2018, p. 45, tradução nossa) esclarece que “O termo anglófono ‘governança’ pode ser rastreado até as palavras clássicas do latim e do grego antigo para ‘dirigir’ os barcos. Originalmente, referia-se principalmente à ação ou maneira de governar, guia ou conduta de direção e se sobrepõe a ‘governo’.”⁴ Portanto, está relacionado às formas, às maneiras de governar, contudo denota uma ação e uma amplitude muito maior do que o governo em si.

Já o ressurgimento da governança está associado à expansão da globalização de cunho neoliberal; o termo ressurgiu no setor privado e passa a orientar as ações do setor público. Dardot e Laval (2016, p. 275) afirmam que “A polissemia do termo é um indicativo de seu uso. De fato, ele une três dimensões cada vez mais entrelaçadas do poder: a condução das empresas, a condução dos Estados e, por fim, a condução do mundo.” Conforme Santos (2010, p. 402), “Essa convergência

4 “The anglophone term ‘governance’ can be traced to the classical Latin and ancient Greek words for the ‘steering’ of boats. It originally referred mainly to the action or manner of governing, guiding, or steering conduct and overlapped with ‘government’.” (JESSOP, 2018, p. 44, tradução nossa).

de trajetórias não é fruto do acaso.” Afinal, “[...] desde meados da década de 1990 que a governação se tornou a matriz política da globalização neoliberal.” Bevir e Rhodes (2001) destacam que, contemporaneamente, o termo aparece associado ao Banco Mundial (BM), que, em 1992, introduziu e apresentou “[...] o conceito de boa governança como parte de seus critérios para empréstimos a países em desenvolvimento. Ele invocou a governança para se referir às mudanças no setor público associado à nova gestão pública, mercantilização e até mesmo privatização.”⁵ (BEVIR; RHODES, 2001, p. 1, tradução nossa). No entendimento de Dardot e Laval (2016, p. 288, grifo dos autores), a disseminação da governança no âmbito do Estado “[...] significa, mais profundamente, uma mudança do ‘formato’ e do papel do Estado, que é visto agora como uma *empresa a serviço das empresas*.” Depreende-se, assim, que a participação proposta pelas novas formas de governança é direcionada ao capital e seus representantes, que passam a utilizar os aparatos e instituições do Estado para atender aos seus propósitos, com vistas a garantir a hegemonia capitalista.

Para Dale (1989), uma tarefa primeira na compreensão da relação entre o Estado e a educação é a distinção entre Estado e governo. Buscando esclarecer esses conceitos, afirma que governo é uma parte do Estado, constituiu-se na parte mais visível e mais ativa do Estado, “[...] mas não é a totalidade do Estado.”⁶ (DALE, 1989, p. 53, tradução nossa). Além da distinção entre Estado e governo, também se faz necessária a diferenciação entre governo e governança. Conforme Cepiku (2008), governo corresponde a uma autoridade de tomada de decisão legitimada, que tem por base as regras institucionais formais, ao passo que, na governança, a autoridade pode ser formal ou informal, seu objetivo é produzir consenso sobre decisões específicas. Em relação aos atores, o governo é constituído por um pequeno número de participantes, geralmente do setor público, enquanto na governança, há um grande número de participantes, entre os quais identificam-se atores públicos, privados e integrantes da sociedade civil (CEPIKU, 2008).

Portanto, o ressurgimento do termo governança, que adentra a administração pública, configurando a Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006) está atrelado às novas formas e maneiras de governar, que surgem a partir da globalização de cunho neoliberal, no âmbito internacional, nacional e local, nas primeiras décadas do século XXI. Nessa perspectiva, o Estado, em suas diferentes esferas, não é o único condutor ou ator responsável pelo direcionamento das ações

5 “[...] the concept of good governance as part of its criteria for lending to developing countries. It invoked governance to refer to changes in the public sector associated with the new public management, marketization, and even privatization.” (BEVIR; RHODES, 2001, p. 1, tradução nossa).

6 “[...] but it not the whole of the State.” (DALE, 1989, p. 53, tradução nossa).

e políticas públicas. Nesse sentido, compreende-se “a governança como resultado dos recentes processos de reforma.” (GIRARDI, 2019, p. 29), processos esses que surgem após o fracasso das medidas neoliberais propostas no âmbito da NGP. Portanto, as mudanças ocorridas no papel e função do Estado e na administração pública constituem-se em ferramentas analíticas importantes a serem tomadas em conta na análise das políticas, em especial, na análise das políticas educacionais que têm sofrido modificações decorrentes desses processos. Ao se compreender o Estado, sua relação com o capitalismo, bem como as transformações no âmbito da administração pública, na educação que foi e é utilizada como um instrumento para a manutenção da hegemonia e do próprio capitalismo, entende-se melhor as políticas educacionais e seus propósitos.

Por outro lado, esse é um campo de disputas permanentes, uma vez que uma educação que possibilita a emancipação humana, constitui-se instrumento poderoso, que pode contribuir para a construção de um novo projeto societário, para a materialização de um mundo mais igualitário e fraterno. Mészáros (2008, p. 73) afirma que “Nenhum desses objetivos emancipadores é concebível sem a intervenção mais ativa da educação, entendida em sua orientação concreta, no sentido de uma ordem social que vá para além dos limites do capital.” Nesse sentido, Tonet (2005, p. 481) destaca que não cabe à educação liderar a construção de uma nova sociedade, todavia a educação tem uma contribuição importante nesse processo, “[...] na medida em que desperte e fundamente as consciências para a necessidade de uma transformação revolucionária e, ao mesmo tempo, transmita o que de mais avançado existe em termos de conhecimento.” Dada a importância da educação, não se pode se eximir dessa responsabilidade. Assuma-se a educação humana emancipadora como opção política, sendo que a construção desse projeto demanda, entre outras questões, a existência de uma escola e formas de gestão democráticas.

Destaca-se que, no Brasil, a gestão democrática, princípio que rege a administração das escolas públicas, materializado nos principais marcos legais da educação nacional, é fruto das reivindicações dos grandes movimentos realizados por educadores, entidades representativas, estudantes e setores da sociedade civil dos anos de 1980⁷ e das disputas evidenciadas nesse período. Sander (2009, p. 73) afirma que os movimentos sociais que se organizaram no Brasil nos anos de 1970

7 Datam desse período grandes mobilizações de educadores representados pelas associações, como a Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e o Centro de Estudos Educação Sociedade (Cedes). Essas foram responsáveis pela organização das Conferências Nacionais de Educação (CBEs), que aconteceram ao longo dos anos de 1980, com destaque para a IV Conferência Brasileira de Educação, na qual foi promulgada a Carta de Goiânia, que contou com a participação de mais de seis mil pessoas que indicaram propostas para a nova constituição (PINO et al., 2018). A gestão democrática da educação figurava dentre as reivindicações dos educadores.

e 1980 foram caracterizados por uma renovada efervescência política, dentre as suas pautas pode-se destacar a democratização e a anistia política e “[...] ações que se aprofundaram com o movimento das Diretas Já e os trabalhos da Constituinte que tiveram como resultado a promulgação da nova Carta Constitucional em 1988.”

A Constituição Federal de 1988, no artigo 206, inciso VI, consagrou a gestão democrática como um dos princípios segundo o qual o ensino público será ministrado (BRASIL, 1988), porém, como destacado na lei, ele foi restrito somente à educação pública. Em 1996, decorridos oito anos da aprovação da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), é aprovada a LDB de 1996 (BRASIL, 1996), que no inciso VIII reiterou esse princípio. Contudo, o documento no Artigo 14º delegou aos sistemas de ensino a definição de normas para a implementação, de acordo com as peculiaridades locais, mediante a: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (BRASIL, 1996).

A redação da LDB (BRASIL, 1996) frustrou os setores que esperavam que a legislação viesse a detalhar e delimitar questões específicas em relação à gestão democrática, uma vez que ao estabelecer apenas princípios gerais, ela “[...] deixou para cada sistema de ensino definir, entre outros aspectos: a forma de provimento do diretor de escola, quais conselhos instituir, a proporção de participação de cada segmento e o caráter deliberativo ou consultivo desses blocos.” (ARELARO; JACOMINI; CARNEIRO, 2016, p. 4). Nesse sentido, a gestão democrática e participativa, nos espaços subnacionais, representados pelos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, assumiu diferentes configurações, atravessada pela reforma do estado e reformas educacionais impulsionadas pelo avanço neoliberal. Para atender às exigências da globalização neoliberal, o Brasil, a exemplo de outros países, implementou a Reforma do Estado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (BEHRING, 2008), iniciaram-se uma série de reformas constitucionais, que seguem em curso no Brasil atual. A reforma educacional pode ser situada nesse contexto e “[...] visava uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado.” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 235). Diante desse contexto, reafirma-se que a gestão democrática é uma conquista, foi impressa na legislação nacional, todavia ainda demanda ações para a sua efetivação (ARELARO; JACOMINI; CARNEIRO, 2016).

Para além do que propõe a legislação, a gestão democrática pode ser entendida como um processo político, “[...]através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas.” (SOUZA, 2007, p. 130). Conforme o autor, esse processo deve ser pautado no diálogo, na alteridade, no reconhecimento das especificidades da escola, pressupõe a participação efetiva de todos os segmentos escolares na tomada de decisões, o respeito às normas construídas de forma coletiva e um amplo acesso às informações. Portanto, a instituição de mecanismos, como conselhos escolares, eleição para dirigentes escolares e outros associados à gestão democrática, por si só não garantem a efetivação dessa concepção de gestão, tampouco a democracia (SOUZA, 2007).

Todavia, com o avanço das reformas neoliberais, a gestão democrática da educação e da escola ainda em busca de caminhos para a sua materialização passa a enfrentar novos desafios. Desafios esses relacionados às mudanças no papel e forma de atuação do Estado, às reformas vivenciadas no Brasil a partir dos anos de 1990. Nesse sentido, modelos pautados nos pressupostos da NGP e da Nova Governança pública⁸ adentram a administração pública, bem como a administração da educação e da escola. É nesse contexto que em Santa Catarina surgem os PGEs. Segundo destacado no *site* da Secretaria de Educação, o novo modelo “fortalece a gestão democrática e os processos de participação da comunidade escolar e das instâncias colegiadas, instituindo a possibilidade da escolha do seu gestor por meio da análise de propostas de Plano de Gestão Escolar (PGE) [...]” (SANTA CATARINA, 2019e). Ademais, suas estratégias e formas de operacionalização apontam para a introdução de elementos da NGP e da Nova Governança Pública no campo da gestão escolar catarinense, que aproxima a gestão da educação e da escola à gestão empresarial.

O modelo descentraliza as decisões e as responsabilidades para o âmbito local. Na sua operacionalização, pais, professores, funcionários e alunos escolhem o PGE que julgam adequado para a sua escola por meio de votação direta, ou seja, a Escolha Pública, um dos pressupostos da NGP está presente na nova política de gestão. Já o proponente deverá, dentro do período de vigência do plano, cumprir

8 O Decreto n. 9.203, de 2017 (BRASIL, 2017), institui a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Conforme o decreto a governança pública é entendida como um “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2017). O documento destaca seis princípios da nova política: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Muitos estados e municípios têm criado legislações próprias, assumindo essa política como orientadora das ações da administração pública.

as metas a que se propôs. Para tanto, o gestor assina um termo de compromisso ao assumir a função, comprometendo-se a cumprir a legislação, as determinações da Secretaria de Estado da Educação e o PGE, isso porque “Durante a vigência do PGE, o gestor e a comunidade escolar [...]” são os responsáveis pelo “[...] monitoramento de sua execução com base em diagnósticos e dos indicadores que a escola produz.” (SANTA CATARINA, 2019e). Sendo assim, o novo modelo se utiliza de mecanismos de contratualização da gestão e da responsabilização dos sujeitos escolares, com base nos resultados apresentados pela escola, no período de vigência do PGE.

Conforme Garcia (2019), a utilização de instrumentos de contratualização, sobretudo na gestão escolar, representada pelo gestor, ilustra a importação do modo de gestão privada pela esfera pública. “Os acordos/contratos funcionam, assim, como instrumentos para articular as formas de gestão, responsabilizando os gestores e profissionais no interior da escola pelo considerado sucesso da política educacional dos governos.” (GARCIA, 2019, p. 89). Evidenciam-se assim indícios da transferência e aumento da responsabilização da comunidade e do gestor da escola pública pelos seus rumos. Os diferentes sujeitos devem participar da escola e suas formas de gestão, porém atenta-se para os instrumentos propostos pelas reformas neoliberais, os quais modificam as formas de participação, frente ao processo de mudança no papel e atuação do Estado na execução das políticas educacionais, trazendo repercussões para a materialização da gestão democrática. Diante do exposto, argumenta-se que é preciso se manter vigilante e fazer o enfrentamento a uma série de medidas que estão sendo tomadas no campo educacional, ligadas aos interesses do mercado, para que uma “educação para além do capital”⁹ e uma gestão democrática sejam possíveis.

PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: A PROCLAMAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SANTA CATARINA

Por meio do Decreto Governamental n. 1794 (SANTA CATARINA, 2013)¹⁰, anunciado no dia 15 de outubro de 2015 (Dia do Professor), o governo de Santa Catarina instituiu que as escolas escolheriam o seu PGE e por meio dele o gestor escolar. Segundo publicação da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), esse processo difere do que é geralmente concebido,

9 Conforme propõe Mészáros, em sua obra *A educação para além do capital* (2008).

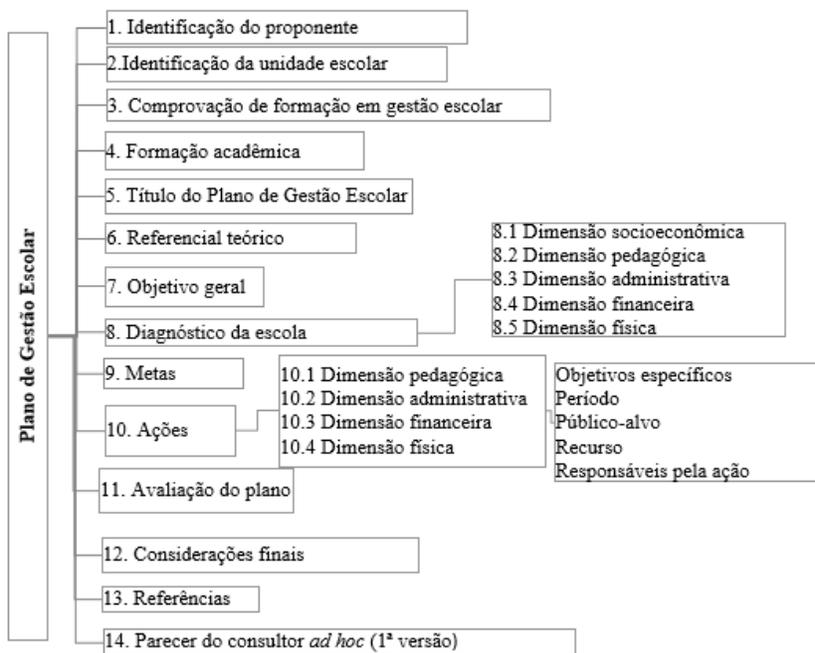
10 Em 2019, o Decreto n. 1.794/2013 (SANTA CATARINA, 2013) foi revogado, sendo substituído pelo Decreto n. 194/2019 (SANTA CATARINA, 2019c). Esse último passou a regulamentar a escolha dos PGEs a partir de então.

ou seja, “[...] a eleição direta de Diretor pela comunidade escolar, na qual os candidatos se apresentam, no geral, com plataformas e propostas, sem plano definido.” Conforme determina a “[...] regulação catarinense, *a prioridade não é o candidato, mas seu plano de gestão*: a comunidade escolar escolhe o plano, não propriamente o candidato, cuja designação decorre daquele.” (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017, p. 21, grifo nosso). Denota-se, assim, a valorização da escolha realizada pelas famílias, destacada na implementação da política e analisada na próxima seção, uma tendência presente nas políticas educativas contemporâneas implementadas pelos países desenvolvidos alinhados aos preceitos neoliberais, a adoção desses procedimentos pode contribuir para a privatização da educação (ADRIÃO; GARCIA, 2017).

A adoção dos PGEs gerou polêmicas, uma vez que o processo não foi discutido com a comunidade. O Sinte-SC foi uma das primeiras entidades a manifestar sua insatisfação em relação à mudança instituída via decreto, afirmando que a categoria sempre buscou a eleição de diretores como um dos mecanismos para a democratização da escola pública, já o decreto, além de não ter a força de lei, ser algo muito instável e sujeito às mudanças de governo, poderia ser facilmente modificado conforme os interesses do governo, além de limitar a participação dos membros do magistério no processo de escolha dos planos, ao estabelecer uma série de requisitos para que o proponente pudesse apresentar seu PGE (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA, 2013).

A estrutura inicial dos PGEs foi definida pela Portaria n. 01/2014 (SANTA CATARINA, 2014c). Por meio da legislação e das orientações emanadas pela Secretaria é possível perceber que os planos seguem um modelo previamente elaborado, cabendo ao proponente apresentar sua proposta, conforme as orientações preestabelecidas. Em 2015, o processo de elaboração dos PGEs foi orientado pela Portaria 024/2015. Segundo a legislação, ao elaborar o seu plano, o proponente “Deve ter como base o projeto político-pedagógico da escola, a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina e a legislação vigente.” (SANTA CATARINA, 2015h). Já em 2019, a estrutura do PGE foi referendada pela Portaria n. 1434/2019 (SANTA CATARINA, 2019f). A organização do documento, tomando como base o processo de escolha realizado em 2015, pode ser visualizada na figura a seguir.

Figura 1 - Estrutura dos Planos de Gestão Escolar (2016 a 2019)



Fonte: elaborada pelos autores, 2019, a partir da Portaria SED/SC n. 024/2015, sistema *WEBGESC/Plano de Gestão Escolar*¹¹ e Nascimento (2015).

É possível observar por meio da análise das legislações (SANTA CATARINA 2014c, 2015h, 2019f) que não ocorreram alterações significativas na estrutura dos PGEs ao longo dos anos. Contudo, merece destaque, a questão da formação do candidato. Nas duas primeiras fases (2014 e 2015), uma das exigências para a inscrição era a comprovação de formação em gestão escolar, esse requisito foi retirado do processo de inscrição de PGE que ocorreu em 2019.

Na sequência, buscou-se elucidar as influências presentes na origem dos PGEs, observam-se as fases de implementação dos PGEs e as contradições e disputas que permearam esse processo.

11 Disponível em: <http://sistemas2.sed.sc.gov.br/webgesc/wpuserxtbuscapge.aspx>. Tomou-se como referência a versão inicial dos PGEs 2015. Acesso em: 10 fev. 2019.

ORIGEM E FASES DA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA POLÍTICA: A PARTICIPAÇÃO EM QUESTÃO

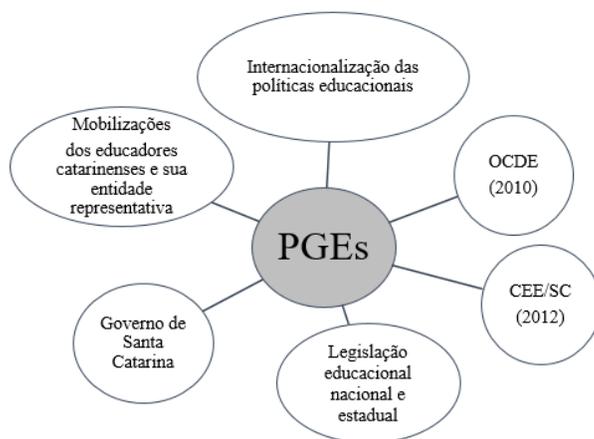
A origem do novo modelo aponta para o amplo cenário internacional e nacional, para o avanço da globalização e neoliberalismo, para a influência internacional na formulação das políticas públicas educacionais. Em Santa Catarina esse processo pode ser evidenciado por meio da atuação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Siems (2019) afirma que as aproximações entre o governo de Santa Catarina e a OCDE iniciaram-se em 2006 e se intensificaram em 2009, quando os alunos catarinenses alcançaram resultados significativos na prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), realizado pela OCDE. Em 2009, o então Governador Luiz Henrique da Silveira solicitou que a OCDE realizasse uma avaliação do sistema educacional do estado.

As observações e recomendações oriundas dessa avaliação foram publicadas em 2010. Na seção *Os diretores de estabelecimentos escolares*, a OCDE enfatiza que, no estado catarinense, os dirigentes escolares são escolhidos de duas formas: “Em alguns casos, são eleitos pela comunidade escolar. Na maioria das vezes, são designados por nomeação política. Ambos os sistemas apresentam desvantagens.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 244). As recomendações afirmam a necessidade de se rever esses critérios, uma vez que em países desenvolvidos os diretores são escolhidos “[...] com base na competência, na experiência e na qualificação dos candidatos.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 245), portanto, apresentam possíveis indícios da origem dos PGEs, não somente como forma de escolha do gestor ou mero instrumento de planejamento, mas como estratégia de governança relacionada ao projeto neoliberal. Infere-se, assim, que a OCDE figurou como um importante *think tank* na formulação da nova política de gestão. Conforme Mendes e Peroni (2020, p. 66), “Os *think tanks* são organizações que existem desde o século XIX e atuam como formuladoras de ideias e opiniões, produtoras de conhecimento e influenciadoras de políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação.” A publicação da OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 25) não deixa dúvidas em relação aos propósitos de tal estudo “O relatório destacou muitos pontos fracos no sistema educativo com referência ao preparo da população para a economia do conhecimento.” Ou seja, era preciso reformar a educação e suas formas de gestão, para atender aos interesses econômicos do capital e seus representantes.

Indícios da origem dos PGEs também podem ser encontrados na obra publicada pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC) que, ao se debruçar sobre o estudo da OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010), faz *Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE* (SANTA CATARINA, 2012). No documento há referência direta à instituição de PGEs, afirmando a necessidade da implementação de mudanças estruturais envolvendo governo e setores da sociedade civil, uma vez que a articulação entre vontade política e competência técnica, aliada “[...] a planos de gestão orientados por metas, avaliação de conhecimentos, desempenho e qualidade de resultados poderão superar os desvios e fragilidades do sistema em vigor e dar novos rumos à educação em Santa Catarina.” (SANTA CATARINA, 2012, p. 12). Em outro trecho, o documento enfatiza que a “[...] inexistência de planos de gestão e de processos avaliativos [...]” (SANTA CATARINA, 2012, p. 35) figura como um dos fatores que impedem ou dificultam a autonomia escolar. Conforme Siems (2019), o documento do CEE/SC (2012) constitui-se em ferramenta de fabricação de consenso em relação às recomendações da OCDE, além de apontar para a influência do setor privado, cuja composição é predominante no CEE/SC, na condução das políticas educacionais.

Nessa perspectiva, por meio da análise dos documentos, é possível inferir que a nova política, na sua formulação, sofreu a influência de vários atores e instituições, os quais podem ser observados na Figura 2.

Figura 2 - Influências na formulação da Nova Política de Gestão de Santa Catarina



Fonte: elaboração dos autores, 2020.

Percebe-se que diferentes atores, relacionados aos contextos internacional, nacional e local, disputaram a formulação e o conteúdo da política, de acordo com seus interesses e concepções. Mainardes (2018) afirma que compreender e elucidar a essência das políticas educacionais, sua formulação, fundamentos e fins, constituem-se desafios dos pesquisadores que atuam no campo. Em relação aos PGEs, denota-se que as concepções ligadas ao capital internacional, aliadas aos interesses capitalistas locais, figuram como um elemento de destaque. Contudo, esse é um espaço de disputas, de resistências e enfrentamentos como apontam os documentos oriundos do Sinte-SC e a trajetória histórica da gestão da educação catarinense.

No que se refere ao processo de implementação dos PGEs, a partir dos documentos norteadores da nova política de gestão escolar, com vistas à análise, classificou-se esse processo em três fases ou momentos distintos: 1ª fase – Planos de Gestão Escolar (2014-2015); 2ª fase – Planos de Gestão Escolar (2016-2019); e 3ª fase – Planos de Gestão Escolar (2020-2023). Visualizam-se essas etapas na figura a seguir.

Figura 3 - Fases da implementação dos Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina



Fonte: elaboração dos autores, 2020.

Observa-se que em escolas onde houve vacância¹² na função de gestor escolar, ou não ocorreu o processo de escolha, as fases podem se apresentar de forma distinta, porém a maioria das instituições vivenciou a trajetória apresentada pela Figura 3. Conforme evidenciado na introdução, o artigo tem como foco principal a 2ª fase, embora apresente dados referentes à 1ª e 3ª fase.

No período que antecede a instituição dos PGEs, a trajetória histórica da gestão escolar catarinense foi marcada por importantes acontecimentos que remontam as décadas de 1980 e 1990, quando houve intensa mobilização e participação dos educadores na busca pela democratização da escola e suas formas

12 Conforme o Decreto SC n. 1.794, a vacância na função de dirigente escolar ocorre nos seguintes casos: “I – conclusão da gestão escolar; II – renúncia; III – destituição; IV – aposentadoria; ou V – morte.” (SANTA CATARINA, 2013, p. 7).

de gestão. No âmbito desses movimentos, a eleição para dirigentes escolares era considerada importante instrumento para a concretização desse anseio (DAROS, 1999). A eleição chegou a ser instituída por meio de lei específica nos anos de 1985 e 1991 (PACHECO, 2007), contudo foi declarada inconstitucional, sendo que a indicação para o cargo continuou a ser utilizada no estado como meio/forma de escolha do gestor até o ano de 2013 (PALÚ; PETRY, 2020), quando os PGEs foram instituídos via decreto governamental.

A seguir, analisam-se as diferentes fases da implementação da nova política de gestão no estado catarinense.

PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR (2014-2015)

Conforme o Decreto SC n. 1.794/2013, os gestores que estavam na função, indicados pelo poder executivo, poderiam continuar na gestão caso apresentassem um PGE e este fosse aprovado em todas as etapas previstas na legislação e referendado pela comunidade escolar (SANTA CATARINA, 2013). Apenas nas escolas em que houve vacância do cargo houve seleção de novos dirigentes escolares. Conforme a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC), isso representou “[...] uma nova forma de escolha da função de diretor na rede estadual de ensino, por meio da seleção de Plano de Gestão Escolar.” Os primeiros PGEs tiveram vigência até 31 de dezembro de 2015 (SANTA CATARINA, 2013).

A primeira versão dos PGEs traz considerações do consultor *ad hoc*, profissionais externos contratados para analisarem e emitirem parecer sobre os planos (SANTA CATARINA, 2015g). Como o tempo destinado à inscrição e postagem do plano no sistema *WEBGESC*, que se constitui em uma plataforma virtual de hospedagem dos planos, foi inferior a um mês, presume-se que os proponentes não tiveram muito tempo para discutir esses planos com a comunidade escolar, ou seja, a participação pode não ter ocorrido no processo de elaboração dos PGEs, como se preconiza em uma gestão de fato democrática.

Quanto ao primeiro processo de seleção, as diferentes etapas de escolha dos PGEs seguiram o cronograma definido pelo edital n. 07/SED/13/03/14, que sofreu alterações. As inscrições e postagens dos PGEs foram realizadas entre 24 de março e 17 de abril. A análise e a qualificação dos PGEs pelos consultores *ad hoc* ocorreram entre 18 de abril e 10 de junho. Nesse mesmo período, entre os dias 17 de abril e 13 de junho, foram formadas as Comissões Escolares de Gestão e aconteceram as defesas dos planos no âmbito das escolas. No dia 13 de junho

transcorreu a votação para a escolha dos PGEs na unidade escolar, sendo que os gestores escolhidos foram designados e empossados até o dia 30 de junho de 2014 (SANTA CATARINA, 2014b).

Em relação à inscrição do proponente, na seleção dos PGEs de 2014, o Decreto SC n. 1794/2013 estabeleceu como primeiro critério “ser professor efetivo do Quadro do Magistério Público Estadual.” (SANTA CATARINA, 2013). Portanto, os demais membros, entre os quais os especialistas em assuntos educacionais (administradores, supervisores e orientadores), assistentes técnicos pedagógicos e assistentes de educação, não puderam participar desse processo. Ponto polêmico também foi a votação, uma vez que os votos dos diferentes segmentos tiveram pesos diferenciados, conforme estabelecia o Decreto SC n. 1.794/2013: I – peso 2 (dois) relativamente à escolha dos pais ou responsáveis; II – peso 1 (um) relativamente à escolha dos estudantes; e III – peso 1 (um) relativamente à escolha dos profissionais da educação (SANTA CATARINA, 2013). Percebe-se que o voto do segmento pais ou responsáveis teve um valor maior do que o voto do professor/funcionário, e até mesmo do que o voto do aluno.

A valorização do voto dos pais e responsáveis aponta para o modelo empresarial de gestão, evidenciando que esses são tidos como fiscais do “produto educacional” ofertado na escola, não somente no momento da escolha do PGE, mas também em outros, por meio do monitoramento e avaliação da gestão. Isso porque, na ótica gerencial, “[...] a escola deve ser liberta do Estado e passar a ser gerida como empresa. Cria-se, assim, um referencial competitivo que fornece aos pais possibilidade de escolha sobre o tipo de escola que desejam para seus filhos.” (CARVALHO, 2009, p. 1154). Os pais são tidos como clientes, que devem fiscalizar e, ao mesmo tempo, avaliar os serviços ofertados. Nessa perspectiva, o mercado passa a ditar os rumos das políticas educacionais, empresariando “[...] a educação, redefinindo as normas de qualidade, a concepção de interesse público e a relação dos pais com a escola, com base numa perspectiva consumista e individualista.” (CARVALHO, 2009, p. 1159).

Seguindo análise da escolha dos PGEs (2014-2015), conforme notícia divulgada no *site* do governo do estado de Santa Catarina, foram escolhidos 83 novos gestores para as escolas onde o cargo estava vago, nas demais os dirigentes escolares que já estavam na função apresentaram um PGE com vigência para o segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015 e continuaram no cargo (SANTA CATARINA, 2014a). Dito de outra forma, Santa Catarina possuía em 2014 cerca de 1.230 escolas públicas estaduais (PORTAL QEDU, 2014), em 1.111 ocorreu o processo de escolha do PGE e somente em 83 escolas ocorreu a escolha/nomeação de novos gestores proponentes; nas demais, os gestores

que já atuavam apresentaram seu PGE e permaneceram na função (DIÁRIO CATARINENSE, 2014). Portanto, mesmo com a mudança na forma de escolha, um número significativo de dirigentes escolares que haviam assumido a função por meio da indicação, deu continuidade à sua gestão a partir da escolha de um PGE.

PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR (2016-2019)

Em 2015, no segundo processo de escolha dos PGEs, puderam concorrer os membros do magistério público estadual que se enquadravam nos critérios preconizados pelo Decreto n. 1794/2013 (SANTA CATARINA, 2013). Esse documento sofreu alterações, especialmente no que diz respeito a essa questão; no ano de 2015, o decreto modificado apresentou 11 requisitos para a inscrição do proponente, entre as quais se destacam:

I – ser professor, especialista em assuntos educacionais ou assistente técnico pedagógico, efetivo do Quadro do Magistério Público estadual; (Redação alterada pelo Decreto N° 243, de 2015); [...] VII – comprovar a conclusão ou a matrícula em: a) curso de formação continuada em gestão escolar, de no mínimo 200 (duzentas) horas, ofertado pela SED ou por instituição de ensino superior credenciada pela SED; ou b) curso de pós-graduação lato sensu em gestão escolar, ofertado por instituição de ensino superior autorizada pelo Ministério da Educação (MEC) ou pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); (Redação alterada pelo Decreto N° 284, de 2015); [...] VIII – Não possuir mais de 5 (cinco) faltas injustificadas nos 3 (três) anos anteriores à inscrição do Plano de Gestão Escolar [...] (Incluído pelo Decreto N° 307, de 2015). (SANTA CATARINA, 2013).

Nascimento (2015, p. 221) alertou para o fato de o novo modelo de gestão das escolas públicas estaduais catarinenses estar pautado em decreto e não em lei específica: “[...] esta forma de formalização pode juridicamente ser revogada, cancelada a qualquer momento.” O uso desse “[...] instrumento facilita a alteração do seu conteúdo ou simplesmente a sua revogação a qualquer momento pelo governador.” E, de fato, as alterações aconteceram. A primeira mudança diz respeito à possibilidade de outros profissionais do magistério público estadual estarem aptos a propor um PGE. Com a alteração da legislação em 2015, especialistas em assuntos educacionais (administradores, supervisores e orientadores escolares), bem como assistentes técnicos pedagógicos, também puderam participar do processo. Em 2017, o Decreto 1794/2013 sofreu uma nova alteração e possibilitou que os assistentes de educação também pudessem apresentar seu plano.

Em julho de 2015, o Sinte-SC divulgou matéria intitulada *Gestão Antidemocrática: Professores Grevistas são impedidos de disputar a eleição de diretores*, tornando pública a insatisfação da entidade em relação ao requisito das faltas. O sindicato afirmou que o governo, “Ao impedir que profissionais grevistas participem do Plano de Gestão alegando que as faltas injustificadas são um impeditivo a sua participação, deixa bem claro quem realmente tem o poder, e certamente não é o povo.” (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA, 2015a). Diante do impedimento, o Sinte-SC entrou com ações individuais, que foram deferidas pela justiça catarinense, garantindo a homologação da inscrição dos professores grevistas no processo de escolha (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA, 2015b).

A votação aconteceu nos dias 26 ou 27 de novembro, sendo a data estipulada pela Comissão Escolar de Gestão. Segundo lista final publicada pela SED-SC, 893 escolas tiveram seus gestores escolhidos por meio dos PGEs em 2015. As informações e os números revelam que, na maioria das escolas catarinenses, apenas um PGE foi inscrito, uma vez que o processo contou com a participação de 1.184 planos. Segundo informações da Coordenação de Gestão Escolar da SED/SC (SANTA CATARINA, 2019b), entre os planos escolhidos, 67% estão associados a gestores que já estavam na função no mandato anterior e 33% dos PGEs escolhidos foram propostos por novos gestores. Ou seja, a proporção de gestores que apresentaram um novo plano de gestão e foram reconduzidos é considerável.

Outro aspecto que chama a atenção é a manutenção do termo *clientela da escola* (SANTA CATARINA, 2015h), utilizado para identificar os alunos, pais e responsáveis, presente na legislação que orienta a estrutura dos PGEs em sua dimensão socioeconômica. Em relação à participação da comunidade escolar, chamada no roteiro de elaboração do PGE de “clientela”, Nascimento (2015, p. 218) afirma que “[...] denota aí uma necessidade de se rever sob qual perspectiva essa ‘clientela’ terá maior, menor ou igual poder de decisão na gestão da escola.” Paro (2015, p. 97) alerta para a tomada de medidas, e aqui se acrescenta para o uso de termos análogos aos utilizados em unidades produtivas; o autor denomina esses usos de equívocos e afirma que isso “[...] leva a administração da escola a orientar-se pelos mesmos princípios e métodos adotados em empresa capitalista, que tem objetivos antagônicos ao da educação.” Altera-se, portanto, a relação entre escola, estudantes, famílias e a sociedade, configurando “[...] apenas uma relação existente entre uma escola pública e um aluno ou seus pais, desconsiderando o restante da sociedade. O conceito de cliente não contempla o interesse público.” (DASSO JÚNIOR, 2014, p. 19). Nesse sentido, a educação é concebida como

uma mercadoria ou serviço, a escola como uma empresa, o estudante como cliente, os pais e famílias como colaboradores e fiscalizadores. Desse modo, além de alterar a concepção e o sentido da participação no âmbito da escola, também são alteradas as relações da escola com a sociedade, o que difere da participação plena preconizada na gestão democrática.

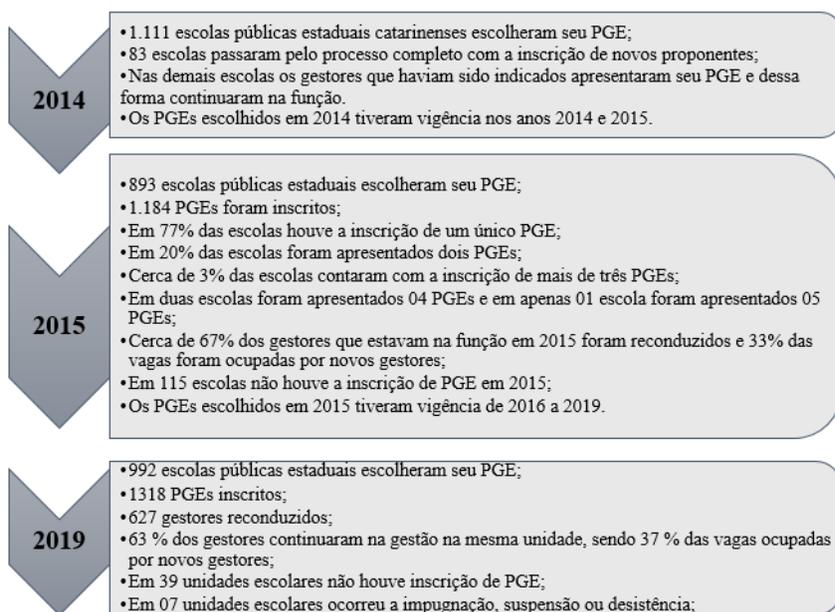
PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR (2020-2023)

Em 2019, finalizado o período de vigência dos PGEs 2016-2019, ocorreu novo processo de escolha, dessa vez para os PGEs 2020-2023, o que aponta para a continuidade da política apesar da mudança que houve no governo estadual catarinense. No entanto, o Decreto n. 1.794/13 (SANTA CATARINA, 2013) foi revogado e em seu lugar foi instituído o Decreto n. 194/2019 (SANTA CATARINA, 2019c), que definiu as regras para o processo de escolha do gestor escolar por meio dos PGEs. Essas, *grosso modo*, assemelham-se aos requisitos anteriores, porém não exigem formação específica em gestão escolar para os gestores proponentes (SANTA CATARINA, 2019c). Outra alteração diz respeito à valoração dos votos, uma vez que, no processo de 2019, não houve diferenciação. Todavia, pelas novas regras, tanto o pai, mãe ou responsável poderiam votar, tendo o voto peso um, mantendo assim a valorização da escolha realizada pelas famílias, portanto, não alterou a lógica do processo.

No que diz respeito à inscrição, o Decreto n. 194/2019 manteve os critérios dos anos anteriores, inclusive o impedimento dos profissionais que possuem mais de cinco faltas injustificadas em sua ficha funcional registradas nos três anos que antecedem a inscrição do PGE (SANTA CATARINA, 2019c). A escolha ocorreu nos dias 23, 24 ou 25 de outubro, conforme estabelecido pela Comissão Escolar que coordenou o processo (SANTA CATARINA, 2019d). Segundo dados da Coordenação de Gestão Escolar, 992 escolas públicas estaduais catarinenses participaram do processo de escolha, no qual foram inscritos 1318 PGEs. Nessa fase, 63% dos gestores que já estavam na função foram reconduzidos, o que equivale a 617 profissionais, sendo que 37% das vagas foram ocupadas por novos gestores (SANTA CATARINA, 2020). Alerta-se para a manutenção do termo clientela da escola em nova portaria lançada no ano de 2019 (SANTA CATARINA, 2019f).

A figura que segue sintetiza e apresenta um panorama da implementação da nova política, ao longo das três fases apresentadas:

Figura 4 - Panorama Geral da implementação dos PGEs como orientadores da Gestão Escolar em Santa Catarina



Fonte: elaborada pelos autores, 2020, a partir dos documentos analisados.

O panorama geral e a análise dos documentos influenciadores e norteadores dos PGEs possibilita a identificação de elementos alinhados às concepções neoliberais que são propagadas para o campo da gestão da educação e da escola, dentre os quais se destacam: alinhamento ao processo de internacionalização das políticas educacionais; influência de atores hegemônicos globais na formulação e condução das políticas, em especial da OCDE; uso de termos, instrumentos e procedimentos análogos à gestão empresarial; responsabilização dos atores locais pela gestão da escola; seleção de dirigentes escolares a partir de critérios técnicos (Decreto SC n. 1.794/2013) e apresentação de plano de gestão escolar; valorização da escolha realizada pela família (entendida como clientela); gestão com foco nos resultados (desempenho dos alunos) e metas quantitativas; formação para gestores a partir dos preceitos do novo modelo; ressignificação da participação da comunidade e do papel do conselho deliberativo escolar, que assume função fiscalizadora e executora; parcerias envolvendo a escola, terceiro setor e setores empresariais (parceiros da escola); contratualização, responsabilização e avaliação periódica da gestão escolar; centralidade do papel do gestor escolar, que apresenta

um PGE e escolhe os assessores de direção; incentivo às boas práticas de gestão ou boa governança; direcionamento das ações da escola a partir do princípio da eficiência e eficácia. Portanto, os indícios e evidências observados no estudo apontam para a face contraditória dos PGEs, uma vez que eles são proclamados como possibilitadores de uma gestão democrática, porém suas estratégias e formas de operacionalização indicam a concretização das reformas neoliberais e seus pressupostos no âmbito da educação pública.

Em dezembro de 2015 foi aprovado o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC 2015-2024) (SANTA CATARINA, 2015d). Na sua introdução são citados importantes aportes legais que influenciaram a sua elaboração, entre eles a publicação da OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010) e do CEE/SC (SANTA CATARINA, 2012). Também são citados conferências e movimentos da sociedade civil organizada, evidenciando as disputas entre as diferentes concepções de educação, gestão e sociedade defendidas pelos diferentes atores. O Plano em sua meta 18 estabeleceu a gestão democrática como princípio e entre as estratégias para sua implementação cita os PGEs (SANTA CATARINA, 2015d). Mesmo diante das contradições e disputas é possível identificar que a gestão democrática com a aprovação do PEE/SC passa a ter *status* de política pública, sendo abordada no âmbito do sistema estadual de ensino, ultrapassando a concepção de gestão democrática restrita ao campo escolar.

Destaca-se ainda que movimentos recentes merecem atenção, os quais propõem alterações na legislação, a exemplo da indicação apresentada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), a qual propunha “a implantação de um projeto de gestão compartilhada das escolas da rede estadual de ensino entre a Secretaria de Educação e a Secretaria da Segurança Pública.” (SANTA CATARINA, 2019a). Tal proposição foi arquivada. Porém, o estado catarinense anunciou adesão ao Programa Nacional de Escolas Cívico-Militar (Pecim) do Governo Federal, que prevê a atuação de profissionais do quadro militar na gestão educacional e escolar (GORGES, 2020). São transformações substanciais no âmbito da gestão da educação e da escola, que demandam estudos e debates, dadas suas repercussões para a materialização da gestão democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança na política de escolha do dirigente escolar e estratégia de governança das escolas públicas estaduais catarinenses, implementada por meio dos PGEs, instituídos via decreto governamental a partir de 2013, está inserida em um contexto mais amplo de reformas neoliberais que modificaram o papel e

a atuação do Estado e suas instituições, bem como as formas de administração pública, as quais são reverberadas para a administração da educação e da escola. Nesse sentido, o artigo problematizou a adoção dos PGEs, evidenciando as contradições e disputas que permearam a sua implementação.

Uma das principais contradições diz respeito à instituição dos planos. Os documentos denunciam a ausência da participação e do debate no processo de constituição do modelo em questão. Profissionais da educação, sua entidade representativa, comunidade escolar e a sociedade em geral não foram ouvidos ou consultados. Os PGEs foram instituídos via decreto, portanto tampouco houve discussão na Assembleia Legislativa, que na atual democracia representa a Casa do Povo. Mesmo assim, os PGEs foram proclamados como instrumentos possibilitadores de uma gestão democrática (SANTA CATARINA, 2013).

Observou-se que, a origem e formas de operacionalização dos PGEs estão relacionadas às reformas neoliberais, que buscam conformar uma educação alinhada aos propósitos do capitalismo. No cenário catarinense, a OCDE teve papel fundamental, pois a pedido do governo estadual realizou estudo e uma série de recomendações para o setor educacional, com vistas ao “[...] preparo da população para a economia do conhecimento.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010, p. 25). A implementação do modelo, portanto, representa um esforço de adequar a educação pública aos ideários apregoados pela OCDE. Essas proposições foram legitimadas e tiveram a anuência do CEE/SC (SANTA CATARINA, 2012).

Em caso de não apresentação de PGE, ou mesmo de não aprovação do plano proposto, caberia à Secretaria de Estado da Educação a designação do diretor de escola (SANTA CATARINA, 2013, 2019c), que assumiria a função por meio de indicação até a implementação do modelo. Portanto, há uma forte responsabilização da comunidade escolar e do conselho deliberativo escolar, que passam a ser concebidos como avalistas, que devem garantir a implementação da política. Por isso, argumenta-se que os PGEs, além de se constituírem como forma de escolha, podem ser entendidos como estratégia de governança. A participação política é aceita desde que dentro dos marcos propostos pelo modelo, e não de uma forma ampliada.

Os modelos administrativos da NGP e da Nova Governança Pública concebem a administração do Estado e suas instituições a partir dos pressupostos do mercado. Nesse sentido, a educação é entendida como mercadoria ou serviço, a escola como uma empresa, o estudante como cliente, os pais e a família como parceiros, clientes-colaboradores e fiscalizadores. Sob o manto neoliberal e seu

modelo de governança, esconde-se o caráter da privatização do espaço público. Muitos desses elementos estão presentes nos documentos que instituíram os PGEs, conforme evidenciado na análise.

Termos e instrumentos inerentes ao mercado passaram a integrar o âmbito da administração pública e são reverberados para a gestão da educação e da escola, a exemplo da contratualização. No contexto catarinense, o gestor, ao ser nomeado por meio da escolha do PGE, assina um termo de compromisso, um contrato, assumindo o novo modelo, sua concepção de mundo, sociedade, educação e formas de gestão. As famílias, os alunos e os profissionais da educação, ao referendarem o PGE, também assumem responsabilidades frente ao modelo e seus pressupostos. O gestor e a comunidade passam a responder por uma instituição pública, que cada vez mais adquire um caráter privado.

Em relação às disputas, observou-se que elas ocorrem no campo conceitual, estão relacionadas à concepção de educação, conhecimento, modos como se define o aluno, a escola, os pais e a comunidade. Apontam para diferentes formas de participação na elaboração e implementação das políticas educacionais. Observa-se que a educação é reconhecida como um setor estratégico, tanto pelos setores progressistas, que a concebem como instrumento de transformação, mudança e emancipação, quanto pelos setores conservadores, que representam o capitalismo neoliberal, o mercado, que, estrategicamente, utilizam a educação para a concretização de seus propósitos. No contexto catarinense, as disputas remontam à trajetória histórica da gestão e da educação e envolvem os profissionais da educação pública, que sempre defenderam a democratização da educação e suas formas de gestão, e o governo, que por meio de diferentes estratégias manteve até 2013 a indicação como forma de escolha dos dirigentes escolares e, a partir dessa data, instituiu os PGEs via decreto. No que diz respeito aos PGEs, observou-se uma ênfase nos processos de escolha, que concebem os estudantes e famílias como clientes e parceiros. Essa perspectiva altera o sentido da participação, convertendo a participação cidadã em participação fiscalizadora.

Portanto, a partir das evidências apontadas no estudo entende-se que os PGEs têm função estratégica na nova governança da educação, constituem-se em instrumentos que transcendem o planejamento, passando a direcionar a forma de participação na escola e até mesmo o comportamento dos profissionais da educação. O PGE focaliza a liderança do gestor proponente. Documentos importantes, oriundos do debate e construção coletiva, como o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e a Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC), são secundarizados frente à centralidade do PGE. Por fim, ressalta-se que os PGEs, como instrumentos de escolha do gestor escolar, apresentam um avanço

se comparados à indicação, contudo sua operacionalização direciona as ações da escola a partir dos pressupostos da NGP e Nova Governança Pública, que modificaram a forma de administrar o Estado e suas instituições.

Diante da complexidade desses processos, aponta-se a necessidade da continuidade das investigações e estudos que permitirão uma compreensão mais ampla desse fenômeno e suas repercussões para a materialização da gestão democrática como parte importante da democratização da própria sociedade.

É importante destacar, ainda, que esse processo não ocorre de forma homogênea e sem resistência. Apesar dos tempos difíceis que se tem vivenciado, faz-se necessário uma leitura crítica dos PGEs, bem como das demais políticas educacionais e, a partir delas, a construção coletiva de formas de enfrentamento frente ao retrocesso que muitas representam para o campo educacional. A luta por uma educação democrática e emancipadora, pela democratização da escola e suas formas de gestão não pode ser interdita sem resistência. Mesmo com as adversidades dos tempos atuais, acredita-se que somente essa perspectiva de gestão poderá contribuir para a existência de uma escola que tenha como objetivo a construção do conhecimento com qualidade social, sobretudo para a grande maioria da população que frequenta as escolas públicas, a qual, muitas vezes, tem na educação de qualidade a única oportunidade para alcançar outros mundos e conhecimentos que não lhe podem ser negados em nome dos interesses do capital.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. M. F.; GARCIA, T. O. G. Educação a domicílio: o mercado bate à sua porta. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 433-446, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/783>. Acesso em: 23 mai. 2020. doi: <https://doi.org/10.22420/rde.v11i21.783>.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 137, p. 1143-1158, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v37n137/1678-4626-es-37-137-01143.pdf>. Acesso em: 23 mai.2020. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016167343>.

BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.

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

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: <http://bit.ly/3dcLdwA>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei n. 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.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educ. Soc.**, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/3aEwYik>. Acesso em: 18 jul. 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>.

CEPIKU, D. Public Governance: research and operational implications from a literature review. In: CEPIKU, D.; MENEGUZZO, M.; SENESE M. (ed.). **Innovations in Public Management and Governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008, p. 97-113. Disponível em: <http://www.aracneeditrice.it/pdf/9788854817906.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jan. 2021. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400003>.

DALE, R. **The state and education policy**. Open University Press, 1989.

DASSO JUNIOR, A. E. “**Nova gestão pública**”: a teoria da administração pública do estado ultraliberal. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 04 mar. 2021.

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

DAROS, M. D. **Em busca da participação**: a luta dos professores pela democratização da educação. Florianópolis: UFSC, 1999.

DIÁRIO CATARINENSE. Transição para eleição de diretores em SC começa nas escolas estaduais. **Notícias**. 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2S0kKJd>. Acesso em: 31 dez. 2018.

DRABACH, N. P.; SOUZA, Â. R. Leituras sobre a Gestão democrática e o Gerencialismo na/da gestão da educação no Brasil. **Revista Pedagógica Unochapecó**, Chapecó, v. 16, p. 221-248, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/3d6pXZw>. Acesso em: 19 de jul. 2019. doi: <https://doi.org/10.22196/rp.v16i33.2851>.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Gestão democrática da educação**: da base legal à prática na escola. Florianópolis: FIESC, 2017.

GARCIA, T. O. G. Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 77-98, maio 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/89873/52794>. Acesso em: 20 mar. 2020. doi: <https://doi.org/10.21573/vol1n12019.89873>.

GORGES, L. **Com investimento de R\$ 8,9 milhões, governador inaugura escola com modelo cívico-militar em Palhoça**. Notícias. Educação. Florianópolis, 08 out. 2020. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/educacao-noticias/com-investimento-de-r-8-9-milhoes-governador-inaugura-escola-com-modelo-civico-militar-em-palhoca>. Acesso em 12 jan. 2021.

GIRARDI, J. **A operacionalização da política de governança na administração pública federal**. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 68, p. 43-57, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/issj.12186>. Acesso em: 20 mar. 2020. doi: <https://doi.org/10.1111/issj.12186>.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplace em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 186-201, jan. 2018. Disponível em: <https://laplageemrevista.editorialaar.com/index.php/lpg1/article/view/359/320>. Acesso em: 24 abr. 2019. doi: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201841399p.186-201>.

MÉSZÁROS, I. **A Educação para Além do Capital**. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008.

MENDES, V. R.; PERONI, V. M. V. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos think tanks na política educacional brasileira. **Revista Espaço Pedagógico**, v. 27, n. 1, p. 65-88, 1 fev. 2020. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/10575>. Acesso em 12 jan. 2021. doi: <https://doi.org/10.5335/rep.v27i1.10575>.

NASCIMENTO, L. P. do. **Novas formas de gestão da escola pública: implicações sobre o processo de democratização da gestão.** 2015. 455 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE. **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação:** Estado de Santa Catarina, Brasil. Paris: OCDE, 2010.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 1 set. 2006. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

PACHECO, N. M. R. **Gestão democrática e a relação escola-comunidade: um estudo sobre a experiência do Morro da Cruz, Florianópolis, SC.** 2007. 220 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

PALÚ, J. **Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão.** 2019. 397 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Chapecó, 2019.

PALÚ, J.; PETRY, O. J. Trajetória histórica da gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina: pontos e contrapontos. **Roteiro**, v. 45, p. 1-26, 19 maio 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21265/14256>. Acesso em 20 dez. 2020. doi: <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.21265>.

PARO, V. H. **Diretor escolar educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, V. H. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Pensamento Educacional, Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf>. Acesso em 20 dez. 2020.

PINO, I. R. et al. Educação e Constituinte: Carta de Goiânia revisitada. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 811-816, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400811&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 mar. 2020. doi: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018v39n145ed>.

PORTAL QEDU. **Santa Catarina**: matrículas e infraestrutura. 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2vDmfWd>. Acesso em: 28 jan. 2020.

SANDER, B. Gestão Educacional: concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/102/291>. Acesso em: 22 jan. 2021. doi: <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.102>.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Indicação n. 0253.7/2019**. Dirigida ao Governador do Estado solicitando a implantação de um projeto de gestão compartilhada das escolas da rede estadual de ensino entre a Secretaria de Educação e a Secretaria da Segurança Pública, assim como está sendo realizado pelo Governo do Distrito Federal. 2019a. Disponível em: <http://bit.ly/2IVRG15>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SANTA CATARINA. **Começa o novo processo de escolha dos diretores escolares em SC**. 2014a. Disponível em: <http://bit.ly/2RFOM5X>. Acesso em: 28 dez. 2018.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina. **Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina**: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE. Florianópolis: CEE, 2012.

SANTA CATARINA. Coordenação de Gestão Escolar- Diretoria de Gestão da Rede Estadual (DIGR). Secretaria de Estado da Educação. **Confirmação de dados e solicitação de dados complementares**. 2019b. 1 mensagem eletrônica. Mensagem recebida por: janetepalu@sed.sc.gov.br. 31 de maio de 2019.

SANTA CATARINA. Coordenação de Gestão Escolar- Diretoria de Ensino. Secretaria de Estado da Educação. **Dados do processo de escolha de Gestores 2019**. 2020. 1 mensagem eletrônica. Mensagem recebida por: janetepalu@sed.sc.gov.br. 15 de outubro de 2020.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 1.794, de 15 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. Florianópolis: ALESC/GCAN, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2J0n5jn>. Acesso em: 10 out. 2019.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 194, de 31 de julho de 2019.** Dispõe sobre a gestão escolar da educação básica e profissional da Rede Estadual de Ensino. Florianópolis: ALESC/GCAN, 2019c. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2019/8031-decreto-gestao-2019>. Acesso em 12 jan. 2021.

SANTA CATARINA. Decreto n. 243, de 1º de julho de 2015. Altera o Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e profissional da rede estadual de ensino em todos níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.091, 2 jul. 2015a.

SANTA CATARINA. Decreto n. 284, de 3 de agosto de 2015. Altera o art. 9º do Decreto n. 1.794, de 2013 que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, 4 ago. 2015b.

SANTA CATARINA. Decreto n. 307, de 17 de agosto de 2015. Altera o Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.124, 18 ago. 2015c.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estadual de Educação de Santa Catarina:** decênio 2015-2024: Fundamentação Legal, Histórico dos Planos e Análise Situacional. Florianópolis: SEE, 2015d.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Edital n. 07/SED, de 13 de março de 2014.** Diário Oficial, n. 19814, de 13 maio 2014b. Disponível em: <http://bit.ly/2GnnzOO>. Acesso em: 4 jan. 2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Edital n. 16/SED, de 02 de julho de 2015.** Comunica que estão abertas as inscrições para o processo de escolha dos Planos de Gestão das Unidades Escolares de Educação Básica e Profissional, da Rede Estadual de Ensino, em todos os níveis e modalidades de ensino para a designação da função de Diretor das escolas públicas estaduais, nos termos do Decreto SC nº 1794/13, com alterações introduzidas pelo Decreto n. 243/15 e da Portaria N/24/SED/SC/15. Florianópolis, 2 jul. 2015e. Disponível em: <http://bit.ly/2S6gpnt>. Acesso em: 20 set. 2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Edital n. 021/SED, de 18 de agosto de 2015.** Retifica o Edital n. 16/2015. Florianópolis, 18 ago. 2015f. Disponível em: <http://bit.ly/2S6gpnt>. Acesso em: 20 set. 2018.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Edital n. 023/SED, de 25 de agosto de 2015. Abre inscrições e define normas do processo de seleção para a contratação de consultores. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.130 de 26 ago. 2015g.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Edital n. 1443/SED, de 07 de agosto de 2019. Comunica que estão abertas as inscrições para o processo de escolha de Plano de Gestão Escolar (PGE) nas Unidades Escolares de Educação Básica e Profissional, da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina, em todos os níveis e modalidades de ensino para o exercício da função gratificada de Diretor de Unidade Escolar, nos termos do Decreto SC nº 194/2019, e da Portaria N/1434/2019. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 21.074 de 08 ago. 2019d.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Gestão Escolar.** 2019e. Disponível em: <https://bit.ly/2Bwx0t7>. Acesso em: 8 dez. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 01, de 22 de janeiro de 2014. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 19.743, em 23 jan. 2014c.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 24, de 2 de julho de 2015. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.092, 3 jul. 2015h.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 1.434, de 06 de agosto de 2019. Regulamenta o processo de escolha de Plano de Gestão Escolar (PGE) nas Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função gratificada de diretor de unidade escolar e de assessor de direção de unidade escolar. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 21.074, 8 ago. 2019f.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Processo 2015. 2015i. **Professores e Gestores. Plano de Gestão Escolar**. Disponível em: <http://bit.ly/2S6gpnt>. Acesso em 18 out. 2019.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em 03 mar. 2021. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

SIEMS, F. D. **Disputas pelos rumos da educação catarinense: o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina sob a pauta da OCDE**. 2019, 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SILVESTRE, H. Consciência. **A (Nova) governança pública**. Brasília, DF: Enap, 2019.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. Sinte-SC. Gestão “Anti”-democrática: governo impõe sua vontade via Decreto. **Boletim do SINTE**, Florianópolis, n. 22, p. 2, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2wknI49>. Acesso em: 11 set. 2018.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. Sinte-SC. Gestão antidemocrática: professores grevistas são impedidos de disputar a eleição de diretores. **Notícias**, 2015a. Disponível em: <http://bit.ly/2t0jopi>. Acesso em: 11 set. 2018.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. Sinte-SC. SINTE garante na justiça participação de grevistas no Plano de Gestão. **Notícias**, 2015b. Disponível em: <http://bit.ly/2tRWUXV>. Acesso em: 31 dez. 2018.

SOUZA, Â. R. **Perfil da gestão Escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – PUC, São Paulo, 2007.

TONET, I. Educar para a cidadania ou para a liberdade? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 469-484, jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9809>. Acesso em 01 mar. 2021. doi: <https://doi.org/10.5007/%25x>.

Janete Palú

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na Linha de Pesquisa de Políticas Educacionais. Mestra em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) da UFFS e do Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação da UFPR. Professora de História e Assistente Técnica Pedagógica da rede pública estadual de Santa Catarina. E-mail: janete.palu@ufpr.br

Oto João Petry

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professor e Pesquisador da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE). Integra a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFFS. E-mail: oto.petry@uffs.edu.br.

Recebido: 27/01/2021
Aprovado: 04/05/2021

Gestão por resultados e a nova rotina escolar na rede municipal de ensino de Porto Alegre (RME/POA)

Results management and the new school routine in the municipal network of education in Porto Alegre (RME / POA)

Gestión de resultados y la nueva rutina escolar en la red municipal de educación de Porto Alegre (RME / POA)

CAROLINE PEREIRA LEAL

<https://orcid.org/0000-0003-4633-8691>

Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre
Porto Alegre, RS, Brasil

Resumo: O presente artigo discute a recente reforma na política em educação do município de Porto Alegre. Nosso objetivo é apresentar a nova rotina escolar implantada nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RME/POA), a partir de 2017, buscando descrever o processo reformista e discutir os instrumentos adotados pela administração municipal como forma de construção e de funcionamento da gestão por resultados aplicadas à educação. Quanto ao procedimento metodológico, foi realizada uma pesquisa documental, com a coleta de documentos oficiais e notícias jornalísticas a respeito da nova rotina escolar. Através de uma análise descritiva comparada, de abordagem qualitativa dos dados, foi possível verificar que a intervenção efetuada na realidade escolar gerou intensificação do trabalho docente e não se traduziu em efetividade e criação de valor público.

Palavras-chave: educação, reforma administrativa, gestão por resultados.

Abstract: *This article discusses the recent reform in education policy in the city of Porto Alegre. Our goal is to present the new school routine implemented in schools of the Municipal Education Network of Porto Alegre (RME / POA), starting in 2017, seeking to describe the reform process and discuss the instruments adopted by the municipal administration as a way of construction and functioning results management applied to education. As for the methodological procedure, documental research was carried out, with the collection of official documents and news about the new school routine. Through a comparative descriptive analysis, with a qualitative approach to the data, it was possible to establish that the intervention carried out in the school reality generated an intensification of the teaching work and did not translate into effectiveness and creation of public value.*

Keywords: *education, administrative reform, management by results.*

Resumen: *Este artículo analiza la reciente reforma de la política educativa en la ciudad de Porto Alegre. Nuestro objetivo es presentar la nueva rutina escolar implementada en las escuelas de la Red Municipal de Educación de Porto Alegre (RME / POA), a partir de 2017, buscando describir el proceso de reforma y discutir los instrumentos adoptados por la administración municipal como forma de construcción y funcionamiento. gestión de resultados aplicada a la educación. A través de la investigación documental, se consultaron documentos oficiales y noticias periodísticas sobre la nueva rutina escolar, que, mediante un análisis descriptivo comparativo, con un abordaje cualitativo de los datos, permitió constatar que la intervención realizada en la realidad escolar generó intensificación de la labor docente y no traducido en eficacia y creación de valor público.*

Palabras clave: *educación, reforma administrativa, gestión por resultados.*

INTRODUÇÃO

O atual cenário da educação do município de Porto Alegre é marcado por uma reforma educacional levada a cabo, mais intensamente, a partir do governo Marchezan Júnior (PSDB), eleito prefeito da cidade no ano de 2016. Historicamente identificada como referência em uma educação crítica - orientada por ideais de uma gestão pública de caráter emancipatório, inclusivo e democrático - a partir de 2005, as políticas educacionais da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RME/POA) assumiram gradativamente orientações gerencialistas, que foram aprofundadas no comando da referida gestão (AGUIAR; SANTOS, 2018; AGUIAR, 2019).

Uma das primeiras ações da administração municipal foi o estabelecimento de uma nova rotina escolar, pautada na alteração dos horários das escolas e de uma série de ordenamentos que organizam o cotidiano escolar e que, de acordo com o secretário da educação, visavam “qualificar o tempo dos alunos na escola e com o professor” (PORTO ALEGRE, 2017c). Tais mudanças, desde o início de sua implantação, geraram um forte tensionamento entre a nova gestão da capital e os trabalhadores em educação do município de Porto Alegre (CHAGAS, 2017; PROFESSORES, 2017a). Desta forma, o presente artigo tem como objetivo apresentar a nova rotina escolar implantada nas escolas da RME/POA, buscando descrever o processo reformista e discutir os instrumentos adotados pela administração municipal como forma de construção e de funcionamento da gestão por resultados aplicada à educação. Cabe destacar que o processo reformista vai muito além de mudanças no dia a dia das escolas, trazendo transformações na concepção pedagógica da RME e que, embora a nova rotina tenha implicações no modo de se enxergar e executar o ensino na RME, este estudo se deteve apenas nas alterações normativas do cotidiano escolar advindas com o processo reformista.

Em meados da década de 1980, defendendo a adoção do modelo gerencial e fazendo uso de instrumentos, ferramentas e metodologias de gestão da esfera privada, a Administração Pública adotou a Nova Gestão Pública como alternativa para se reestruturar e atender as demandas de uso eficiente do dinheiro público, de redução dos gastos com a máquina administrativa e maior qualidade na prestação dos serviços públicos. No Brasil, essa reforma administrativa de inspiração gerencial foi implantada a partir da década de 1990 e sua aplicação no setor educacional tem gerado controvérsias: de um lado aqueles que defendem a incorporação de princípios do setor privado ao setor público, ressignificando o conceito de qualidade dos serviços públicos, por meio da introdução da cultura empresarial, subsidiado pela concepção de planejamento estratégico; e de outro, aqueles que desenvolvem uma crítica ao modelo gerencial implantado na organização e na gestão dos sistemas educacionais, por recriminarem a inserção de ações que objetivam construir um Estado mínimo em termos de elaboração de políticas públicas sociais, em particular, na educação e por ser pautada pela lógica da lucratividade e competitividade (SOUZA; CABRAL NETO, 2017).

Em sua proposta de governo, Marchezan apresentou a gestão estratégica por resultados como o modelo que nortearia sua administração (PROGRAMA, 2016). A gestão por resultados é um modelo que segue um novo paradigma, no qual os fins se sobrepõem aos meios. Ao contrário de uma gestão tradicional, focada em processos, a gestão por resultados enfatiza os objetivos a serem alcançados e os valores da organização. O foco é priorizar os resultados em todas as ações, com o objetivo de otimizar o desempenho da organização.

Um marco conceitual cuja função é a de facilitar às organizações públicas a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, a fim de otimizá-la, assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade de desempenho, além da consecução dos objetivos de governo e a melhoria contínua de suas instituições (SERRA, 2008, p. 23).

Para que possa ser implementada, é necessária a construção de uma agenda estratégica – um conjunto de definições sobre os propósitos, sobre os resultados a serem alcançados e sobre como alcançá-los. É nesse sentido que Matias-Pereira (2009, p.144) apresenta a missão; o diagnóstico do ambiente; os objetivos estratégicos; os indicadores de desempenho; as metas de desempenho; o monitoramento de desempenho; e os planos de ação (que retroalimentam o monitoramento de desempenho), como uma sequência de eventos necessários para uma gestão estratégica orientada para resultados.

Na educação, a gestão por resultados se fez sentir a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das escolas e dos professores (ABRUCIO; SEGATTO, 2017). As pesquisas que abordam os resultados desse modelo de gestão são pouco consensuais, existindo tanto uma literatura detratora (FREITAS, 2004), quanto enaltecedora (GALL; GUEDES, 2009). Em estudo que analisa a reforma educacional orientada por resultados em quatro governos estaduais brasileiros (Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo), no período de 2007-2010, Abrucio e Segatto (2017, p.85) ressaltam os limites e as nuances desse processo e destacam que ele é menos uniforme do que afirma a literatura existente e que há mais de uma forma de construção e de funcionamento da gestão por resultado na educação.

A fim de apresentar a nova rotina escolar e os instrumentos adotados na reforma educacional na RME/POA, neste estudo foram analisados os seguintes documentos: o Programa de Metas 2017-2020, com os objetivos da gestão municipal para a educação no respectivo período; o decreto 14.521, de 2004, que regulamentava a organização escolar da RME até 2017; as portarias com as Diretrizes Escolares para os anos de 2017 a 2019, que estabeleceram as normas para a nova rotina escolar; bem como leis federais (n.º 9394/96 e n.º 11.738/08) que norteiam a educação no Brasil, pareceres do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, ofícios da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA) e notícias jornalísticas a respeito da nova rotina escolar.

Por meio da pesquisa documental, com abordagem qualitativa dos dados, realizamos uma análise descritiva comparada das rotinas escolares. De acordo com Collier (1993) a comparação é uma ferramenta de análise fundamental. Mediante a comparação pode-se estabelecer correlações sobre os objetos investigados, podendo se privilegiar tanto as analogias, quanto os contrastes. Desse modo, através da variável temporal, comparamos a organização da rotina escolar da RME/POA, dividida em antes e depois das mudanças implementadas. O período posterior à nova rotina escolar foi dividido em três anos distintos – 2017, 2018, 2019 – de acordo com as normativas para cada ano escolar. Com a finalidade de observar o que foi modificado, com vista à aplicação da gestão por resultados na educação, destacamos os seguintes aspectos: horários de entrada e saída escolar, quantidade de minutos da hora-aula, carga horária da disciplina/professor, reuniões pedagógicas, conselhos de classe, entrega de avaliações e hora-atividade do professor. Os resultados desse levantamento comparativo nos permitiram discutir os instrumentos adotados pela administração municipal e o modo como as mudanças foram propostas e implementadas, buscando averiguar sua correlação com o modelo administrativo que norteou o processo reformista.

A RME E A NOVA ROTINA ESCOLAR

A RME/POA é atualmente composta por 99 escolas: 42(quarenta e duas) escolas de Educação Infantil, 53 (cinquenta e três) escolas de Ensino Fundamental, 1 (uma) de Ensino Médio, 1 (uma) Escola de Educação Básica, o Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores Paulo Freire e a Escola Porto Alegre. Atende em torno de 50 mil alunos e conta com cerca de 4 mil professores e 900 funcionários (PORTO ALEGRE, 2019b).

No Programa de Metas 2017-2020 (PROMETA)¹, o governo Marchezan Júnior apresentou para a educação municipal 2 (dois) objetivos estratégicos: aumentar e qualificar a oferta de vagas da educação infantil e melhorar a qualidade do ensino fundamental. Para atingir esses objetivos foram elaboradas 9 (nove) metas estratégicas, que podem ser melhor visualizadas no quadro abaixo:

**Quadro 1 - Objetivos e Metas estratégicas da educação
(gestão 2017-2020).**

EIXO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
OBJETIVO ESTRATÉGICO	META ESTRATÉGICA
AUMENTAR E QUALIFICAR A OFERTA DE VAGAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	META 19: Atender 100% da demanda manifesta para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses na Rede Municipal de Educação.
	META 20: Universalizar a Educação Infantil na faixa etária de 4 a 5 anos e 11 meses, garantindo o atendimento de 100% da demanda na Rede Municipal de Educação Indicador técnico: Universalização do atendimento às crianças de 4 a 5 anos e 11 meses.
MELHORAR A QUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL	META 21: Obter nota de 5,9 no IDEB 2020 – Anos Iniciais
	META 22: Obter nota de 5,3 no IDEB 2020 – Anos Finais
	META 23: Assegurar que 65% dos alunos em anos iniciais das escolas municipais sejam proficientes em português
	META 24: Assegurar que 60% dos alunos em anos iniciais das escolas municipais sejam proficientes em matemática
	META 25: Assegurar que 50% dos alunos em anos finais das escolas municipais sejam proficientes em português
	META 26: Assegurar que 35% dos alunos em anos finais das escolas municipais sejam proficientes em matemática
META 27: Garantir o acompanhamento do aprendizado a cada semestre de 100% dos alunos da Rede Municipal baseado nos descritores da Prova Brasil	

Fonte: PORTO ALEGRE, 2018a.

1 O PROMETA é um programa que contempla os 4 (quatro) anos de gestão municipal e contém as prioridades, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos eixos estratégicos de políticas públicas estabelecidas para a administração municipal. Foi incluído por meio de emenda à Lei Orgânica nº 36, pela Câmara Municipal de Porto Alegre e todo o prefeito eleito tem que apresentar em até 90 dias após a sua posse. O PROMETA 2017-2020 apresentava 16 objetivos estratégicos e 58 metas para diversos setores da administração pública de Porto Alegre, divididos nos seguintes eixos:1. desenvolvimento social; 2. Infraestrutura, economia, serviços e sustentabilidade; 3. Gestão e finanças. (PORTO ALEGRE, 2018a).

Ao analisar os objetivos e as metas dispostos no PROMETA, podemos perceber que a qualidade do ensino fundamental, objetivo estratégico da gestão 2017-2020, está vinculada ao alcance de metas quantitativas em exames padronizados, no caso o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (AGUIAR, 2019). Essas metas e indicadores foram utilizados a fim de orientar o processo reformista e o baixo desempenho dos alunos municipais foi o argumento para as mudanças que seriam efetuadas a partir de então. Com um discurso de que as mudanças tiveram como foco o aluno e que é inaceitável “atribuir o mau desempenho dos estudantes ao baixo nível social” (MELO, 2019), nesse aspecto guardou semelhanças com a reforma educacional gerencialista efetuada em Nova York – a Children First – a partir de 2002. De acordo com Guedes e Gall (2009, p.6) defensores da aplicação da gestão por resultados na educação, o exemplo da referida cidade

[...] oferece reflexões importantes sobre como mudar o discurso de que crianças pobres com pais sem instrução não podem aprender. A experiência mostra que a escola, o diretor e o professor podem fazer a diferença, desde que recebam apoio e cobrança constantes de um órgão central coeso, ágil e qualificado.

Sem nenhuma consulta prévia à comunidade escolar, poucos dias antes do início do ano letivo, as novas diretrizes de organização da rede escolar foram apresentadas às direções (CANOFRE, 2017). Cabe ressaltar que na RME esse tipo de decisão sempre foi “tomado em cada escola, de acordo com a realidade e necessidades da comunidade escolar, por meio do conselho escolar, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases e com as condições de recursos humanos e estruturas das escolas” (AGUIAR, 2019, p. 46). A partir dessa reforma administrativa houve, portanto, uma mudança na estrutura organizacional da RME, em que as decisões a respeito do cotidiano escolar passaram a ser verticalizadas: gestores fixando objetivos, elaborando planejamentos estratégicos, táticos e operacionais a serem executados, sem questionamentos, por seus colaboradores. Embora no passado a gestão por resultados tenha se caracterizado pelo autoritarismo, de acordo com Chiavenato (2012, p.28) hoje ela tem uma abordagem democrática e participativa, servindo de “base para os novos esquemas de avaliação do desempenho humano, remuneração flexível e, sobretudo, para a compatibilização entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais das pessoas”. Neste sentido, a condução da administração municipal, na implementação da reforma educacional na RME, contrariou os pressupostos do próprio modelo administrativo norteador do processo reformista, uma vez que ele prevê gestores e subordinados identificando objetivos comuns e definindo as

áreas de responsabilidade de cada um em termos de resultados esperados, que então “passam a constituir os indicadores ou padrões de desempenho sob os quais ambos serão avaliados” (CHIAVENATO, 2012, p.228).

Apesar disso, a nova rotina escolar foi o primeiro passo adotado nesse processo reformista com vistas à aplicação da gestão por resultados na educação da administração Marchezan Júnior. Até essa data, a organização do cotidiano escolar era regulamentada pelo decreto 14.521, de 2004. O documento estabelecia que a hora-aula era o “período de tempo equivalente a 50 (cinquenta) minutos, em que o professor desempenha atividades docentes diretamente com aluno, em turma, em grupos ou individualmente”. Em seu artigo 3º estipulava a distribuição do regime de trabalho do professor, correspondente a 20 (vinte) horas semanais em:

I – 15 (quinze) horas aula;

II – o restante de seu regime de trabalho será de horas-atividade, assim distribuídas:

a) 02 (duas) horas de atividades individuais de planejamento;

b) 05 (cinco) horas e 30 (trinta) minutos de atividades coletivas de formação e planejamento em serviço (PORTO ALEGRE, 2004).

As escolas de ensino fundamental e médio atendiam aos alunos de segunda a sexta-feira, 4 horas e 30 minutos diários. Excetuavam-se às quintas-feiras, quando tinham 2 horas e 30 minutos de aula, sendo os alunos depois dispensados, para que os professores pudessem realizar 1 hora e 30 minutos de reunião pedagógica semanal. Da carga horária de trabalho dos professores de 20 horas semanais, eram cumpridas 18 horas presenciais (em 4 dias de 4 horas e 30 minutos) e 2 horas de atividades individuais de planejamento à distância, em dia de trabalho denominado de “compensação”.

Com a proposição da nova rotina escolar, estabelecida nas Diretrizes para o Calendário Escolar de 2017, constantes na Portaria 135/17, as aulas passaram para “4 (quatro) horas diárias distribuídas em 5 (cinco) períodos de 45 (quarenta e cinco) minutos, incluindo o recreio de quinze minutos” (PORTO ALEGRE, 2017a), nos 5 dias de semana. Em Memorando Circular N3/2017, a Diretoria Pedagógica da SMED, “com fins de contribuir para a compreensão” das referidas diretrizes ainda esclarecia que:

cada professor deve trabalhar dezessete períodos em atividades diretas com os alunos, totalizando 12 horas e 45 minutos (para um docente de 20 horas e nesta proporção para os demais contratos) e terá 7 horas e 15 minutos para atividades extra-aula, ou seja, atividades de estudo, planejamento e avaliação (individual e coletiva). Não tem compensação. A atividade de planejamento individual deverá estar prevista no calendário escolar anual e poderá ser feita em ambiente escolar ou, a critério, justificado da escola, fora dele (PORTO ALEGRE, 2017b).

Podemos perceber que a primeira grande mudança proposta pela nova rotina escolar foi na questão dos tempos das escolas (tempos de aprendizagem e tempos de trabalho): horários de entrada e saída da escola, duração dos períodos, organização da carga horária dos professores. Na antiga rotina, embora fossem dispensados mais cedo às quintas-feiras, ao longo da semana os alunos tinham 20 horas e 30 minutos de aula; enquanto na nova rotina escolar, a carga horária semanal passou para 20 horas, diminuindo em 30 minutos a permanência dos alunos na escola. A quantidade de minutos da hora-aula também sofreu alteração, diminuindo-se em 5 minutos cada período. Por outro lado, o tanto de períodos a serem dados pelo professor passou de 15 para 17, aumentando em 15 minutos a carga horária docente em atividades diretas em sala de aula, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

Quadro 2 - Quadro comparativo antes e depois da nova rotina escolar

NOVA ROTINA ESCOLAR				
	ANTES	DEPOIS		
		2017	2018	2019
ENTRADA	7:30/13:00	2017	2018	2019
SAÍDA	12:00/17:30 ²	8:00/13:30	8:00/13:30	8:00/13:30
HORA AULA	50 min	12:00/17:30	12:00/17:30	12:00/17:30
PERÍODO/PROFESSOR	15	45 min	45min	45min
REUNIÕES PEDAGÓGICAS	Dentro da carga horária semanal	17	17	17
1 hora 30 min (HADE)		-	16 hs/ano (sábado)	32hs/ano (sábado)
CONSELHO DE CLASSE	Dentro da carga horária semanal	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)
ENTREGA DE AVALIAÇÕES	Dentro da carga horária semanal (HADE)	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)	Fora da carga horária semanal (sábados/vespertino)
HAFE	2 horas	4 horas	0 horas	0 horas
HADE	5 horas 30 min	3 horas 15 min	7 horas 15 min	7 horas 15 min

Fonte: PORTO ALEGRE, 2004; PORTO ALEGRE, 2017 a; PORTO ALEGRE, 2018; PORTO ALEGRE, 2019d.

2 Exceto às 5ª feiras, quando os alunos tinham 2 horas e 30 minutos e após eram dispensados para que houvesse a realização de reunião pedagógica dos professores.

Essa reconfiguração da carga horária docente teve um efeito direto na alocação dos recursos humanos das unidades escolares, pois cada professor passou a atender um número maior de turmas e de alunos. Tal medida se traduziu em uma otimização do capital humano (professores) atuantes nas escolas a partir da nova rotina escolar. Fazer o mesmo trabalho, com menos professores, aumentando sua carga horária de trabalho em atendimento direto aos alunos, a fim de reduzir a folha de pagamento da SMED. Tanto é que, em apresentação realizada na Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL (Cefor), da Câmara Municipal de Porto Alegre, em dezembro de 2018, o secretário da educação Adriano Naves de Britto destacou que “é no gasto com pessoal que está a maior fatia do orçamento da pasta” e que esta apresentou uma “redução de quase dois pontos percentuais entre 2016, quando consumiu 71,87% dos recursos, para os 69,9% alcançados em 2018” (PORTO ALEGRE, 2019).

Em virtudes das mudanças trazidas pela nova rotina escolar - sobretudo no que tange à organização da carga horária dos professores e os tempos das escolas da RME, especificamente as de Ensino Fundamental e Médio, que provoca consequências nos Calendários Escolares e nos Quadros de Recursos Humanos - a ATEMPA encaminhou uma consulta ao Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/POA), questionando a Portaria 135/2017, pois ela demonstrou “pela sua forma, apresentação e concepção, [...] desrespeito frontal com as comunidades escolares e, precisamente, com suas propostas político-pedagógicas, que é quem organiza os espaços e tempos da Escola”. (ATEMPA, 2017 apud PORTO ALEGRE, 2017e, p.2). Em resposta, em seu parecer n.º 001/2017, o CME/POA sublinhou que era “prerrogativa do gestor propor mudanças a fim de qualificar o currículo escolar, mas estas devem passar por discussões coletivas, diagnósticos participativos, acordos solidários e assentados nos princípios do Sistema Municipal de Ensino” (PORTO ALEGRE, 2017e, p. 25).

Há de se destacar que as novas diretrizes para a organização das escolas municipais foram comunicadas pelo secretário da educação Adriano Naves de Brito às direções escolares em fevereiro de 2017. Em assembleia geral, realizada em 03 de março, os trabalhadores em educação decidiram pelo descumprimento do que se passou a chamar de nova rotina escolar. O ano letivo iniciou em 06 de março de 2017, com as escolas mantendo a rotina da gestão anterior. Foram meses de discussões que envolveram o Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (Simpa), Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (Atempa), Conselho Municipal de Educação (CME), Promotoria da Infância e da Juventude, assembleias de professores, e desencadearam diversos protestos e manifestações. No início de maio, apenas 11 escolas haviam aderido

à nova rotina escolar e ameaças de corte de ponto dos professores que não aderissem às mudanças foram feitas pelo secretário da educação (CHAGAS, 2017; PROFESSORES, 2017a; PROFESSORES, 2017b).

Entendendo gestão de pessoas como um processo, uma relação “que envolve múltiplos atores, em todos os níveis e áreas da organização”, tanto gestores, quanto cada membro da equipe são “coprodutores dos resultados; todos são responsáveis, seja pela qualidade da relação, seja pelo resultado do trabalho, ou pela saúde do ambiente, enfim” (BERGE, 2019, p.13). Porém, cabe ao gestor e a seu papel de liderança compreender os mecanismos de ativação da motivação das pessoas, de impulso para a ação, a fim de que elas promovam as entregas de resultados (BERGE, 2019). É neste sentido que se questiona a maneira como foram propostas as mudanças para a educação em Porto Alegre, haja vista os professores municipais mostrarem um descontentamento com a “falta de diálogo na construção de uma nova política educacional”, uma vez que “foram apenas comunicados sobre a revogação de um decreto e a implementação de um novo programa” (CANOFRE, 2017). Ao invés de despertar a motivação dos educadores para aderirem às mudanças propostas, a fim de entregar os resultados projetados pela gestão municipal, o que se pode observar é que o processo reformista encontrou forte resistência por parte dos trabalhadores em educação e da comunidade escolar como um todo.

Outra alteração significativa nos tempos escolares, promovida pela nova rotina escolar, foi em relação às reuniões pedagógicas. Embora as Diretrizes para o Calendário Escolar de 2017 façam menção a elas, devendo ocorrer “semanalmente, às quintas-feiras, com a duração de 90 (noventa) minutos em cada turno de trabalho” e que “nos dias de Reunião Pedagógica os alunos são atendidos com carga horária integral, no seu turno” (PORTO ALEGRE, 2017a), o documento não esclarece como seria feito esse atendimento, haja vista os docentes estarem em reunião pedagógica durante esse período. Na prática, a nova rotina escolar levou à supressão das reuniões pedagógicas na RME.

A fim de contemplar essa dificuldade, as diretrizes para o Calendário Escolar 2018 autorizavam as escolas a “planejar até 4 (quatro) sábados, de 4 (quatro) horas, por ano, para reunião de estudos com todo o grupo de cada unidade escolar”. Os Conselhos de Classe também foram transferidos para os sábados, estando as escolas “autorizadas a planejar 1 (um) sábado por trimestre [...] por no máximo 4 (quatro horas)”; bem como entregas de avaliações, que por necessitar “tempo de reunião com as famílias, sem prejudicar o atendimento aos alunos”, deve ocorrer no “turno vespertino, por no máximo 2 (duas) horas

ou concomitantemente com um dos sábados em que esteja prevista reunião de estudos dos profissionais da escola, por no máximo 4 (quatro) horas, não sendo o dia computado como letivo” (PORTO ALEGRE, 2018).

Para o ano de 2019 as diretrizes para a elaboração dos calendários escolares estabeleceu em seu art. 8 que

[...] as EMEF, EMEB e EMEM devem deslocar 4 (quatro) horas da hora atividade do planejamento do professor e da carga horária dos setores, em cada mês, para os sábados 13 de abril, 18 de maio, 15 de junho, 20 de julho, 18 de agosto, 14 de setembro, 19 de outubro e 23 de novembro, com objetivo de garantir que o grupo de professores se reúna para deliberações gerais, sem prejuízo ao atendimento dos alunos e funcionamento da escola (PORTO ALEGRE, 2019 d).

Da mesma maneira autorizou as escolas “a planejar 1 (um) sábado por trimestre para realização de Conselhos de Classe, por no máximo 4 (quatro) horas” e a realizar a entrega de avaliações em reunião, aos moldes do ano anterior (PORTO ALEGRE, 2019 d).

A partir dessas diretrizes se passou a exigir o cumprimento de uma jornada laboral extra, a ser realizada aos sábados ou no vespertino, a fim de que se desempenhassem as obrigações cabíveis a cada unidade escolar. Até a nova rotina escolar, tais atividades eram realizadas dentro da carga horária semanal de cada trabalhador. Desse modo, verifica-se que a nova rotina escolar, ao modificar os tempos de trabalho dos professores, acarretou numa intensificação do trabalho docente³. É nesse sentido que Melchior (2008 apud ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009) destaca que mudanças organizacionais no bojo da evolução dos sistemas e de suas reformas podem gerar mecanismos de intensificação do trabalho, sendo isso uma das causas do “mal-estar docente” verificado atualmente (ESTEVE, 1999)⁴.

Outro ponto a ser destacado nas mudanças propostas pela nova rotina escolar é o que sistematiza o tempo dos professores destinados a atividades extraclasse. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996),

3 Por intensificação do trabalho docente entendemos o aumento de gasto de energias dos professores e professoras para a realização de suas atividades laborais, quando se passa a ser exigido um empenho maior, seja físico (corpo), intelectual (acuidade mente/saberes) ou psíquico (emocional/afetividade), ou uma combinação desses elementos, e que pode ser percebido através de fatores quantitativos, relacionados ao aumento do volume de tarefas nas escolas; e qualitativos, relacionados às circunstâncias sob as quais os docentes mobilizam as suas capacidades físicas, cognitivas e afetivas para atingir os objetivos da produção escolar (DAL ROSSO, 2008; ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009).

4 “Essa expressão tem sido usada para designar os efeitos permanentes de caráter negativo que afetam a personalidade do professor, como resultado das condições psicológicas e sociais em que se exerce a docência. É, portanto o termo que tem nomeado o complexo processo no qual professores expressam suas marcas subjetivas e corporais produzidas no processo de trabalho, suportado a custa de desgaste e sofrimento” (ESTEVE, 1999, p. 39).

lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu artigo 37, inciso V assegura “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho”; bem como a Lei Federal nº 11.738, de 2008 (BRASIL, 2008), que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica determinou em seu artigo 2o., parágrafo 4º, que “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”. Dessa maneira, o terço restante da jornada do professor deve ser obrigatoriamente reservado para a realização de atividades extraclasse, como o planejamento pedagógico.

Na antiga rotina esse tempo estava distribuído em 02 horas de atividades individuais de planejamento - que poderiam ser executadas fora do espaço escolar - e 05 horas e 30 minutos de atividades coletivas de formação e planejamento em serviço. A partir da nova rotina, o tempo destinado às atividades extra-aula (estudo, planejamento e avaliação) passou para 7 horas e 15 minutos. No primeiro ano de implantação das mudanças, era permitido que 4 horas dessa atividade fossem realizadas em ambiente escolar ou fora dele, a critério da escola - HAFE (hora-atividade fora da escola) ou HADE (hora-atividade dentro da escola). No ano seguinte, porém, o portal *Gaúcha/ZH*⁵ noticiava que a prefeitura havia intensificado “as mudanças adotadas a partir do ano passado com a reorganização das atividades das instituições de ensino”, ao enviar um comunicado para as direções das escolas, na sexta-feira, 09 de fevereiro de 2018, “sobre o fim da hora-atividade fora da escola” (CHAGAS, 2018). Tal medida, de acordo com o secretário da educação, estava prevista desde a reorganização da rotina escolar; porém, não havia se concretizado por falta de um controle efetivo da jornada de trabalho dos professores, o que fez com que a secretaria mantivesse a prática ao longo do ano.

Ao constatar a inadequação do espaço escolar para que professores realizem as atividades extraclasse na escola, podemos afirmar que retirada da HAFE é outro fator que levou à intensificação do trabalho docente. Sem computadores ou salas para seu trabalho, por exemplo, muitos “ficam um turno inteiro na sala dos professores para cumprir horário determinado e após realizam seu planejamento na estrutura de sua residência” (FRAGA, 2018, p.9).

5 O portal *Gaúcha/ ZH* (Porto Alegre/RS) é uma plataforma de notícias produzidas pelas equipes do jornal impresso Zero Hora e da Rádio Gaúcha. Surgida em 2017, trata-se da mescla da atuação de ambos os veículos. Anteriormente essa produção ocorria em separado, em Zero Hora.com e na página da Rádio Gaúcha. Ambos os veículos são vinculados ao Grupo RBS (BELOCHIO, 2018).

Como mencionamos anteriormente, desde o anúncio das referidas mudanças na rotina escolar, um forte tensionamento se estabeleceu entre os trabalhadores da educação e os gestores municipais. Foram meses de discussões entre os segmentos até a adequação das escolas ao novo modelo. Como estratégia para a resolução do impasse, a gestão municipal passou a negociar em particular com cada uma das direções escolares. A permissão da secretaria para que os professores realizassem 4 horas de planejamento individual fora da escola foi utilizada como mecanismo de convencimento para adesão à nova rotina nas negociações efetivadas com cada uma das escolas em particular (BENFICA, 2017; CHAGAS, 2017).

A adoção de metas e indicadores que serviram para nortear as políticas públicas e mecanismos de contratualização, a partir dos quais os atores envolvidos seriam cobrados, premiados, punidos, são características comuns a experiências brasileiras na aplicação da gestão por resultados na educação (ABRUCIO; SEGATTO, 2017). A partir disso, podemos entender a supressão da HAFE, no ano seguinte à implantação da nova rotina escolar, como um instrumento punitivo da gestão municipal, haja vista os professores terem apresentado resistência às mudanças propostas, não se alinhando às táticas da nova gestão. Note-se que o final do ano de 2017 foi marcado pela maior greve da história dos municipais de Porto Alegre, sendo a categoria professor a de maior representatividade numérica nos quadros funcionais da Prefeitura de Porto Alegre⁶.

Em Ofício nº 031/2018, enviado à SMED, a ATEMPA “na condição de representante dos (as) trabalhadores (as) da Rede Municipal de Ensino-RME”, questionou as normativas para o ano de 2018 que concediam “a HORA ATIVIDADE FORA DA ESCOLA apenas para professores que estão 40h na mesma escola, em regência, nos turnos manhã e tarde” (ATEMPA, 2018), destacando que, além de promover o tratamento desigual aos profissionais da educação, a medida dificultava o planejamento de quem precisava fazê-lo na escola, pois nelas não existem condições efetivas para essas atividades. Além de questionar a SMED em relação à referida Portaria (n.o 024/2018), a ATEMPA consultou o Conselho Municipal de Educação (CME). Em resposta, em seu parecer, o CME indicou o diálogo entre os agentes (gestores e trabalhadores) como caminho para a resolução do impasse (PORTO ALEGRE, 2018c).

As distintas trajetórias das reformas na política de educação nos estados analisados por Abrucio e Segatto (2017, p.102-103) - Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo -, por sua vez, foram resultados das seguintes variáveis: “da realização de reformas anteriores, da inspiração para a adoção da

6 Em dezembro de 2017, a PMPA possuía 25.714 servidores (entre ativos e inativos). Destes, 4.898 servidores estavam vinculados à SMED (PORTO ALEGRE, 2017 d).

reforma, da situação administrativa das secretarias estaduais de educação e das redes estaduais de ensino, além do modo como as medidas foram implementadas e negociadas com a burocracia e os sindicatos”. Apontam como a principal fraqueza das reformas analisadas o fato de ela não ter sido amplamente discutida com a “sociedade civil somente o foi, em alguns casos, com os sindicatos de professores”. O mesmo equívoco também foi cometido na reforma educacional que está sendo levada a cabo em Porto Alegre.

Um dos fundamentos da gestão por resultados está no comprometimento de toda a equipe com as metas da organização. Abrucio e Segatto (2017, p.88) destacam que a atuação de determinados dirigentes públicos e o apoio da burocracia pública foram importantes no processo reformista gerencial da educação brasileira efetuada a partir da década de 1990. De acordo com os autores, os primeiros (dirigentes públicos) influenciaram a entrada desse assunto na agenda governamental. E os segundos (burocracia pública) conferiram aceitação e legitimidade a esses instrumentos. É neste sentido que professores tornam-se peça essencial no sucesso da implementação do modelo. Sua adesão às mudanças propostas é vital, pois caso contrário, pode ocorrer o fenômeno conhecido como o *gaming*,

[...] que, na educação, pode resultar, por exemplo, no controle intencional do desempenho pelos professores ou gestores escolares para que as metas futuras não sejam aumentadas; na exclusão da avaliação de alunos que não alcançam o nível adequado; e na ênfase excessiva aos conteúdos e disciplinas que são avaliados (ABRUCIO; SEGATTO, 2017, p.80).

À vista disso, a Prova Brasil de 2017, avaliação diagnóstica da qualidade de ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro que, ao lado das taxas de aprovação, subsidiam o cálculo do IDEB, foi aplicada em 8 das 56 escolas de ensino fundamental da RME. Boicotada pela greve de 41 dias dos servidores municipais de Porto Alegre (sendo a categoria professores a imensa maioria), não teve seu resultado divulgado por não ser considerado significativo (AGUIAR, 2019). Vale aqui lembrar que a gestão por resultados tem como objetivo a criação de valor público ao se atingir os resultados estipulados nos objetivos dos programas de governo, e que aumentar os índices de desempenho no IDEB dos alunos da RME estava entre as metas estratégicas da gestão municipal 2017-2020. Nos anos iniciais a meta era obter nota de 5,9 no IDEB 2020; porém, obteve 4,9. Nos anos finais, a meta de 5,3 não foi alcançada, ficando 1,6 pontos abaixo do projetado e regredindo 0,1 ponto quando comparado ao IDEB 2015 (PROMETA 2017-2020, 2017; BRASIL, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo foi possível verificar que a nova rotina escolar foi o primeiro passo dado no processo reformista educacional do município de Porto Alegre, orientado pela aplicação da gestão por resultados na educação. A adoção da reforma foi justificada pelo baixo desempenho dos alunos nas avaliações e o alcance de metas e indicadores pautaram o processo reformista. Com um discurso de que as mudanças tinham como foco o aluno e seu aprendizado, as decisões foram tomadas de maneira verticalizada e levaram a uma reorganização dos horários das escolas de RME/POA.

Desta forma, as mudanças propostas pela nova rotina alteraram, sobretudo, os tempos escolares – tempos de aprendizagem e tempos de trabalho. Ao visar a otimização dos recursos humanos a fim de reduzir custos com a folha de pagamento do município, promoveu um aumento de volume das atividades a serem desempenhadas pelos professores e serviu como mecanismo de punição a não adesão às táticas estabelecidas pela nova gestão. Tais medidas além de gerar uma intensificação do trabalho docente, com possíveis efeitos sobre sua saúde, suscitaram uma profunda tensão entre a gestão municipal e o corpo docente da RME. Embora o processo reformista tenha sido efetuado com foco na obtenção de resultados de desempenho educacionais, no plano operacional pautou-se por modelos tradicionais de administração, ignorando os processos de ativação de motivações dos colaboradores como um dos componentes essenciais para a obtenção dos resultados pretendidos pela organização. Conclui-se, portanto, que a intervenção efetuada na realidade escolar, através da nova rotina e dos instrumentos adotados pela administração municipal no processo reformista, com vistas à aplicação da gestão de resultados na educação, ao não atingir os resultados estipulados nos objetivos do próprio programa de governo 2017-2020, não se traduziu em efetividade e criação de valor público, como sugere o modelo administrativo em questão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; SEGATTO, Catarina. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Rev. Serv. Público**, Brasília 68 (1) 85-106 jan./mar 2017.

AGUIAR, Felipe de. **Políticas educacionais na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre: impactos sobre o trabalho docente na gestão 2017-2020**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

_____; SANTOS, Graziella. Reorientações gerencialistas das políticas educacionais: impactos na rede municipal de ensino de Porto Alegre. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 12, n. 1, p. 73-92, 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES/AS EM EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. **Ofício nº 031/2018**. Porto Alegre, RS, 2018. Disponível em <https://atempa.org.br/atempa-entrega-documento-sobre-a-rede-a-smed/>. Acesso em 01 de jan. de 2020.

BELOCHIO, Vivian. Características do webjornalismo contemporâneo em Gaúcha ZH: transformações da plataforma jornalística. In: **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo FIAM-FAAM / Anhembi Morumbi**, São Paulo, 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Vivian_Belochio2/publication/328890778_Caracteristicas_do_webjornalismo_contemporaneo_em_Gaucha_ZH_transformacoes_da_plataforma_jornalistica/links/5be9ea53299bf1124fce1a6c/Caracteristicas-do-webjornalismo-contemporaneo-em-Gaucha-ZH-transformacoes-da-plataforma-jornalistica.pdf. Acesso em 28 de abr. de 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 11.738/2008**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em 01 de jan. de 2020.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde**. Brasília, set. 1990. Disponível em http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080_190990.htm. Acesso em 15 de nov. de 2019.

CANOFRE, F. Entenda o que dizem professores e Secretaria de Educação sobre mudanças na rede de Porto Alegre, **Sul21**, 2017. Disponível em <https://bit.ly/2ELCQs> . Acesso em 1 jun. 2019.

CHAGAS, Ângela. Prefeitura muda norma que permitia a professores trabalharem de casa. **GAÚCHA/ZH**, 09 de fev. de 2018. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/02/prefeitura-muda-norma-que-permitia-a-professores-trabalharem-de-casa-cjdg20hfy00fb01n3b3ceeytid.html>. Acesso em 01 de jan. de 2020.

_____. Com pouca adesão a novas regras em escolas, prefeitura diz que vai cortar ponto de professores. **GAÚCHA/ZH**, 04 de maio de 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/05/com-pouca-adesao-a-novas-regras-em-escolas-prefeitura-diz-que-vai-cortar-ponto-de-professores-9786192.html>. Acesso em 26 de abr. de 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Princípios da Administração – O essencial em Teoria Geral a Administração**. Manole: São Paulo, 2012.

COLLIER, D. **The Comparative Method**. In.: Ad W. Finifter, ed. Political Science, The State of the Discipline II. Washington, D.C., American Political Science Association, 1993.

ESTEVE, José M. **Mal-estar docente: a sala de aula e a saúde do professor**. Bauru, São Paulo: EDUSC, 1999.

FACCIN, Milton Julia. Zero Hora, a voz que une os gaúchos. In: **Anais do VII Encontro Nacional de História da Mídia**, Fortaleza, 2009.

FREITAS, L. C. de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 86, 2013.

GALL, N.; GUEDES, P. M. **A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil**. São Paulo: Fundação Itaú Social e Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da gestão pública contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, I. Com professores mais bem pagos entre as capitais, Porto Alegre tem ensino mal avaliado em provas. **GaúchaZH**, 2019. Disponível em <https://bit.ly/2EWc3t>. Acesso em 28 nov. 2019.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. **Decreto 14.521/04.2004**. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000026201.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&S ECT1=TEXT>. Acesso em 01 de jan. de 2020.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria 135/17. 2017a**. Disponível em http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3068_cc_20191017_executivo.pdf. Acessado em 20 de jan. de 2020.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Memorando Circular N3/2017. 2017b**. Acervo particular.

_____. **Programa de Metas 2017-2020**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 2018a. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/prometa_poa_2017-2020.pdf. Acesso em 30 de mar. de 2020.

_____. Secretaria de Educação. **Secretário de Educação debate a nova rotina escolar na CMPA**. Porto Alegre, 01 de Mar. de 2017. 2017 c. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_noticia=191702&SECRETARIO+DE+EDUCACAO+DEBATE+A+NOVA+ROTINA+ESCOLAR+NA+CMPA. Acesso em 25 de jul. de 2019.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Quadro síntese – servidores municipais, dezembro de 2017**. 2017d. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/cargos_quadro_sintese_122017.pdf. Acesso em 18 de jan. de 2020.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/PoA n.º 001/2017, 2017 e**. Disponível em https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/cme/pareceres_2017.htm. Acesso em 02 de jan. de 2020.

_____. Secretaria municipal de Educação. **Portaria 024/2018**, 2018b. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Portaria%20024%202018%20SMED%20retificada>. Acesso em 01 de jan. de 2020.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/PoA n.º 007/2018**, 2018 c. Disponível em https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/cme/pareceres_2017.htm. Acesso em 02 de jan. de 2020.

_____. Secretaria Municipal da Educação, 2019^a. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/smed>. Acesso em 29 de dez. de 2019.

_____. Secretaria Municipal da Educação. **Relação de Escolas – Escolas Municipais**, 2019b. Disponível em <https://dadosabertos.poa.br/dataset/sie>. Acesso em 19 de dez. de 2019.

_____. Secretaria municipal de Educação. Portaria 01/2019, 2019d. Disponível em http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2739_ce_20190109_executivo.pdf. Acesso em 01 de jan. de 2020.

_____. Câmara Municipal. **Smed fará prova censitária com alunos da rede municipal em 2019**, 2019e. Disponível em www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/smed-fara-prova-censitaria-com-alunos-da-rede-municipal-em-2019. Acesso em 24 de dez. de 2019.

_____. Câmara Municipal. **Projeto de Lei 020/19**, 2019 f. Disponível em <http://camarapoa.rs.gov.br/processos/135558>. Acesso em 31 de jan. de 2020.

PROFESSORES protestam na Câmara de Porto Alegre contra mudanças. **G1**, 02 de mar. de 2017 (2017a). Disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/professores-protestam-contramudancas-na-camara-de-porto-alegre.html>. Acesso: em 26 de abr. de 2020.

PROFESSORES de Porto Alegre decidem rejeitar mudanças na carga horária. **G1**, 03 de mar. de 2017 (2017b). Disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/professores-de-porto-alegre-decidem-rejeitar-mudancas-na-carga-horaria.html>. Acesso em 28 de abr. de 2020.

PROGRAMA de Governo: Candidatura Nelson Marchezan PSDB / Porto Alegre: Eleições 2016. Porto Alegre: PSDB, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/daniel-magnus/Downloads/proposta_governo1471291722755%20(1).pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

ROSA, Antonio Lisboa *et al.* **O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados** (GPR). In:.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão de resultados no setor público**. Natal: SEARH/RN, 2008.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO Antônio. A nova gestão pública em educação. Planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>, acesso em 25 de jul. de 2019.

Caroline Pereira Leal

É doutora em História (PUCRS) e especialista em Gestão Pública (UERGS). Atua como professora na RME/POA desde 2012. E-mail: carolpleal@yahoo.com.br

*Recebido em: 28/12/2020
Aprovado em: 23/06/2021*

Importância e fatores intervenientes na representatividade, democratização e tomada de decisão nos conselhos superiores de institutos federais de educação¹

Importance and intervening factors in representativeness, democratization, and decision-making process in the deliberative councils of federal institutes of education

Importancia y factores intervinientes en la representatividad, democratización y toma de decisiones en los consejos superiores de los institutos federales de educación

MARCOS VINICIUS CAMPELO JUNIOR

<http://orcid.org/0000-0001-6501-644X>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências
Departamento de Educação
Campo Grande, MS, Brasil

ÉRISON FERREIRA MENDONÇA FILHO

<http://orcid.org/0000-0002-1163-4194>

Universidade Federal de Goiás
Programa de Pós-graduação em Administração Pública
Departamento de Administração
Inhumas, GO, Brasil

JONAS DE PAULA OLIVEIRA

<http://orcid.org/0000-0002-2592-7350>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências
Departamento de Educação
Campo Grande, MS, Brasil

SUZETE ROSANA DE CASTRO WIZIAC

<http://orcid.org/0000-0003-2269-603X>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências
Departamento de Educação
Campo Grande, MS, Brasil

¹ Este artigo é composto de parte de dados e reflexões desenvolvidas na Dissertação de Mestrado apresentada por Érisson Ferreira Mendonça Filho ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Goiás no ano de 2016, com o título “Fatores Intervenientes na Tomada de Decisão em Conselhos Superiores dos Institutos Federais de Educação”.

Resumo: Este artigo analisa a representatividade, os fatores intervenientes no processo de tomada de decisão dos conselhos superiores dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e a potencialidade desses órgãos colegiados para a democratização institucional. Com o aporte teórico dos estudos sobre Modelos Racionais de tomada de decisão, o texto apresenta uma investigação de natureza qualitativa que se dividiu entre pesquisa documental e pesquisa de campo. Constatou-se um elevado índice de representatividade nos conselhos, embora ainda sejam necessários aprimoramentos na disponibilização de informações aos seus membros, na comunicação entre eles e a comunidade institucional e nas técnicas de deliberação.

Palavras-chave: Representatividade; Conselhos Superiores; Institutos Federais de Educação.

Abstract: *This article analyzes the representativeness, the factors involved in the decision-making process of the higher councils of the Federal Institutes of Education, Science and Technology (FIs), and the potential of these collegiate bodies for institutional democratization. With the theoretical contribution of studies on Rational Models of decision-making, the text presents a qualitative investigation divided between documentary research and field research. There was a high level of representativeness on the boards, although improvements are still needed in making information available to its members, in communication between them and the institutional community, and in the deliberation techniques.*

Keywords: *Representativeness; Superior Councils; Federal Institutes of Education.*

Resumen: *Este artículo analiza la representatividad, los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones de los consejos superiores de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFs) y el potencial de estos órganos colegiados para la democratización institucional. Con el aporte teórico de estudios sobre Modelos Racionales de toma de decisiones, el texto presenta una investigación cualitativa que se dividió entre investigación documental e investigación de campo. Hubo un alto nivel de representatividad en los directorios, aunque aún se requieren mejoras en la puesta a disposición de sus miembros, en la comunicación entre ellos y la comunidad institucional y en las técnicas de deliberación.*

Palabras clave: *Representatividad; Consejos superiores; Institutos Federales de Educación.*

INTRODUÇÃO

Na sociedade em geral, as pessoas desejam ter suas demandas e aspirações ouvidas e, de alguma forma, aspiram contribuir com a definição de diretrizes e políticas institucionais. Por isso, embora seja possível a delegação da responsabilidade da tomada de decisão por meio da escolha de representantes, as pessoas não se contentam mais em aguardar o próximo pleito para terem suas vozes ouvidas nas políticas públicas que afetam suas vidas.

Quando se analisam as experiências democráticas em diversos países constata-se, por exemplo, que a vontade dos eleitores não necessariamente se reflete nas decisões de seus representantes. O que se tem como consequência é um desalento das sociedades quanto à democracia representativa, algo que se expressa no número de abstenções dos eleitores em votações em diversos países (GHIRARDI; CUNHA, 2013).

Nas escolas públicas, essas experiências democráticas estão ameaçadas principalmente em países que possuem um sistema democrático frágil como o Brasil que, a partir da sua última eleição presidencial de 2018, passou a gerar entraves para as garantias, direitos e liberdades construídas em um período de 30 anos, após a aprovação da Constituição Federal de 1988 (AFONSO, 2020).

Nessa esteira, com o sentido de suprir as lacunas presentes no processo de decisão baseado em eleições, surgem as experiências de participação contínua da sociedade na tomada de decisão, por meio de órgãos colegiados como os conselhos consultivos e deliberativos, também chamados de conselhos gestores ou setoriais que são instrumentos de uma gestão democrática.

A expressão ‘gestão democrática’ é usada na Constituição de 1988 – Art. 206 – VI, para evidenciar a necessidade de “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988), e de acordo com Nardi e Boiago (2018), essa expressão se tornou uma corrente de pesquisa no ambiente acadêmico.

As reflexões sobre as experiências de gestão democrática permitem que seus aspectos positivos sejam referendados e os negativos sejam revistos e aprimorados. Dessa forma, interessa saber como a gestão compartilhada aplicada por meio dos conselhos criados nos IFs vem sendo realizada, pois em decorrência das potencialidades e das dissonâncias observadas entre as propostas dos colegiados e os resultados obtidos nas decisões de seus representantes no sistema político-administrativo, considera-se o tema da representação política e da tomada de decisão nesses conselhos muito relevantes.

Além disso, muitos processos democráticos que foram implantados no Brasil com a Constituição Federal de 1988, atualmente encontram-se ameaçados diante de ataques, mudanças e extinção de experiências. O Governo Bolsonaro tem realizado medidas de cortes e alteração de composição nas mais diversas áreas de políticas públicas, alterando assim, conselhos e processos de gestão participativa que se encontravam em pleno trabalho. Uma das justificativas apresentadas é a da associação entre os conselhos e os governos progressistas, ignorando totalmente o canal de comunicação com a sociedade.

Diante dessa situação, a reflexão sobre os conselhos das instituições públicas apresenta-se como um tema atual e urgente para ser debatido. Neste trabalho, o interesse é o de conhecer e analisar os modelos e aplicações presentes nos conselhos dos IFs, que foram implantados a partir de 2008.

Nos IFs, a gestão democrática que é prevista por meio dos conselhos superiores – de ensino, pesquisa e extensão, e de *campi* – busca tornar estas instituições mais eficazes na execução das políticas públicas de educação, mais voltadas aos interesses da comunidade, mais transparentes quanto ao processo deliberativo e mais eficazes na coordenação dos serviços públicos.

No entanto, considera-se o fato de que a simples existência de conselhos não é capaz de promover uma maior responsabilização política dos gestores públicos, ou de garantir uma redução no número de irregularidades, ou na má gestão das políticas públicas (SANTANA, 2011). Logo, ressalta-se a ideia de que a expansão quantitativa dos conselhos gestores não significa, necessariamente, seu sucesso diante dos desafios a eles interpostos (GOMES, 2003). E no que concerne aos aspectos qualitativos do tema, destaca-se a importância de compreender as deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade destes de deliberar e impor as decisões acordadas (TEIXEIRA, 2000).

Diferentemente das universidades federais que, por sua vez, têm a representatividade nos conselhos superiores prevista na Lei de Diretrizes e Bases (1996), a qual é de 70% para docentes, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), criados por meio da lei nº 11.862, não limitaram o percentual de representatividade dos segmentos que devem compor o conselho superior, assegurando a presença da comunidade acadêmica no processo decisório. Esse modelo, teoricamente, é um avanço na democratização da gestão dessas instituições, já que possibilita a sua estruturação com maior igualdade e distribuição participativa de poder, pois de acordo com Luiz e Barcelli (2013) a distribuição de poder nos conselhos fortalece o espaço democrático e favorece que as ações da gestão se efetivem.

Nesse sentido, o texto visa: discutir o formato organizacional e o papel de gestão participativa dos conselhos superiores; os fatores intervenientes no processo decisório nesses conselhos gestores; e a importância dessa experiência no âmbito dos processos democráticos.

Os dados da investigação foram coletados na pesquisa de mestrado de Mendonça Filho (2016), cujo processo se dividiu em pesquisa documental e a pesquisa de campo, ambas com abordagem qualitativa. A coleta documental foi realizada por meio do acesso aos Regimentos Gerais e Estatutos dos IFs brasileiros, todos disponíveis nas páginas oficiais dessas instituições na internet. A análise dos conteúdos, segundo Tozoni (2009, p. 45), visou “desvendar os

sentidos aparentes ou ocultos de um texto, um documento, um discurso ou qualquer outro tipo de comunicação”. No que se refere à coleta de dados junto aos atores participantes de conselhos foram aplicados questionários via *Google Forms*, com escala de mensuração multi-item no formato *Likert*. Nesta proposta, de acordo com Cummins e Gullone (2000), quando uma pessoa responde a uma escala de mensuração do tipo *Likert*, conforme a proposta de Cummins e Gullone (2000), aplicado em 14 instituições das 5 regiões brasileiras, cujo resultado é uma consequência da combinação da direção da resposta (concordo ou não concordo) com a intensidade da resposta (extensão do concordar e não concordar), as intensidades de concordância ou discordância se apresentaram aos respondentes de maneira a: concorda totalmente, parcialmente, não concorda e nem discorda, discorda parcialmente, discorda totalmente (Alexandre *et al.*, 2003)

A seguir, estão apresentados os dados e a reflexão sobre o tema, cuja exposição está organizada com os seguintes tópicos: Conselhos Gestores, Atores do Processo Decisório, Modelos de tomada de decisão, Os Conselhos dos IFs e, por fim, Resultados e a análise da situação da representatividade dos conselhos superiores dos IFs, destacando aspectos que podem ser repensados com vistas a melhorar a democratização e a eficiência no processo decisório desses conselhos, sobretudo no atual momento político brasileiro.

OS CONSELHOS GESTORES E OS ATORES SEUS PROCESSOS

Segundo o regulamento do IFNMG/Almenara (2015), Conselho Gestor é um órgão consultivo e deliberativo e de assessoramento à Direção-Geral, naquelas matérias de interesse exclusivo da Unidade de Ensino e integrante da estrutura administrativa básica do Campus. Tem por finalidade colaborar para o aperfeiçoamento dos processos educativo, administrativo e orçamentário-financeiro e de zelar pela correta execução das políticas de gestão no Campus.

Para Carneiro (2002), os conselhos são espaços públicos que possibilitam a representação de interesses coletivos na cena política e na definição de agenda pública, sendo ao mesmo tempo, por seu caráter híbrido, parte do Estado e da sociedade. Sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e sua razão de existência reside na ação conjunta ao aparato estatal para a elaboração e gestão de políticas sociais.

Desse modo, de acordo com Gohn (2001), os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação que possuem potencial de transformação política e são organizados de forma descentralizada. Constam em seus objetivos viabilizar a participação de segmentos sociais na

formulação de políticas públicas e possibilitar à população, o acesso aos espaços, que eram exclusivamente dedicados a uma minoria que detinha o poder de tomar decisões.

A importância dos conselhos reside no fato de que, muitas vezes, as decisões são tomadas por um indivíduo isolado, seja governador, ministro, presidente, reitor, diretor ou gerente. Por outro lado, a decisão pode ainda caber a um ou vários colegiados e não apenas a um indivíduo (PRÊVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010).

Nesses casos, observa-se que os atores, na prática, influenciam o processo decisório por meio das relações que estabelecem entre si, na forma de alianças: quando os interesses são parecidos; ou de conflitos: quando os valores se opõem (PRÊVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010).

Outra forma de influência dos atores do processo decisório é a autoridade, que se vale da persuasão e da anuência de seus subordinados. A autoridade pode dar ênfase a um aspecto de arbitrariedade, em contraponto a um espaço totalmente democrático (BALESTRIN, 2002).

Nesse segmento, é importante ressaltar a importância da negociação, processo no qual a decisão mútua é feita com a concordância das partes. Essa decisão é conseguida com a busca do consenso (GOMES; GOMES, 2000).

Os decisores costumam incorporar suas características pessoais ao processo de tomada de decisão, no entanto, a diferença básica entre os decisores reside no fato de que alguns utilizam os componentes de sua personalidade, de seus valores, de sua experiência e de suas opiniões para que a decisão possa atender os objetivos propostos. Independentemente do ator, seja indivíduo ou colegiado, é exigido do decisor competência analítica, rapidez na ação e foco no problema a ser resolvido. Alguns traços em comum influenciam o desempenho de um líder, dentre os quais pode-se destacar: consciência, energia, inteligência, domínio, autocontrole, sociabilidade, abertura a experiências, conhecimento da relevância das tarefas e a estabilidade emocional (PRÊVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010).

Ademais, além de personalidade, dos valores e das características pessoais, é imprescindível que os decisores trabalhem com ações articuladoras com os membros da equipe gestora em meio aos processos administrativos e pedagógicos (BERNARDO; BORDE; CERQUEIRA, 2018).

MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

A modelagem teórica de processos decisórios preconiza que a tomada de decisão seja racional, de maneira que os gestores façam escolhas consistentes, mesmo com as restrições impostas. Para Robbins e Decenzo (2004), um tomador de decisões, para ser racional, deve ser plenamente objetivo e lógico. Por outro lado, afirmam que “as suposições de racionalidade não são sempre aplicáveis porque o nível de certeza pelo modelo racional raramente existe” (ROBBINS; DECENZO, 2004, p. 81).

Apesar de a racionalidade considerar que os indivíduos sejam objetivos e lógicos, Bazerman (2004) aponta que muitas vezes faltam, aos tomadores de decisões, as informações necessárias à resolução de um dado problema. A qualidade e quantidade das informações disponíveis estão restritas, por exemplo, a recursos ligados ao armazenamento e à disponibilidade de informações. Além disso, existem limitações de percepções que também restringem a capacidade dos tomadores de decisões de encontrarem a melhor solução diante das opções disponíveis (SANTOS; WAGNER, 2007).

Ao modelo racional de tomada de decisão são associados diversos modelos. No modelo Clássico, por exemplo, são enfatizados os procedimentos lógico-formais do processo decisório, sendo por isso um modelo normativo que define como o tomador de decisões deve fazê-lo (DAFT, 2002). O Administrativo é outro exemplo de modelo, que descreve como os gestores realmente tomam decisões em situações complexas em vez de dizer como eles deveriam tomar decisões a partir de uma determinada teoria ideal. Neste modelo, entende-se que a racionalidade é limitada, considerando-se que existem limitações humanas e ambientais que interferem na tomada de decisão. Assim, o que se busca é uma decisão satisfatória diante das possibilidades (PRÈVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010).

Contudo, são também essenciais para o entendimento do processo de decisão em conselhos gestores de instituições os modelos comportamentalista e normativo. No comportamentalista, entende-se que o comportamento dos indivíduos em organizações é acentuado e abrangente. Nele, os gestores devem procurar prever esses comportamentos durante as decisões para se evitar situações desagradáveis em seu contexto. No modelo normativo, a maneira como deve transcorrer o processo decisório é a preocupação central. Este é o modelo de grupos-técnicos profissionais ou colegiados (PRÈVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010).

Existem outros modelos específicos apresentados para a tomada de decisão. Vahl (1991), por exemplo, sugere que as universidades possuam um sistema no qual os membros decisores possam optar e decidir por alternativas mais ou menos racionais, uma vez que a administração de uma universidade envolve decisões sobre seus objetivos básicos e sua missão.

De acordo com Prêve, Moritz e de Oliveira (2010), o processo decisório nestas instituições de ensino deve ser analisado sob a perspectiva dos modelos administrativo, comportamentalista e normativo da tomada de decisão.

Prêve, Moritz e de Oliveira (2010, p. 87) ainda descrevem que, frequentemente, há uma relação entre os vários modelos de tomada de decisão e o contexto em que ela ocorre, como a estrutura, a cultura e o ambiente organizacional, de acordo com o modelo de gestão adotado: social ou societal. Dessa forma, os autores apresentam os seguintes fatores abaixo descritos como sendo os principais a serem considerados:

Ambiente: apresenta complexidade, é dinâmico e hostil;
Organização: distribuição do poder, tipo de organização (autocracia, burocracia) e tipo de cultura (de poder, de papéis, de pessoas e de tarefas);
Característica do decisor: proativo, intuitivo, reativo, analítico, autônomo, inovador e disposto a correr riscos;
Tipos de assunto: complexos, urgentes, simples, abrangentes e dinâmicos.
(PRÊVE; MORITZ; DE OLIVEIRA, 2010, p. 87).

Portanto, de forma geral, os autores reafirmam a necessidade dos modelos de tomada de decisão para que os gestores possam compreender a estrutura organizacional, as relações presentes em suas instituições e a eficácia das decisões tomadas. Com isso, torna-se também essencial a investigação de modelos e processos como os dos IFs, conforme descreveremos a seguir.

OS CONSELHOS GESTORES DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Os IFs são instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação, criadas pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Possuem natureza jurídica de autarquias, sendo detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão da instituição e dos cursos de educação superior, os IFs são equiparados às universidades federais.

A Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, estabeleceu, como seu escopo, que a gestão dos IFs tenha como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Os Conselhos Superiores têm caráter consultivo e deliberativo e a composição mais comumente estabelecida possui representantes dos docentes, dos estudantes, dos técnicos-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do respectivo IF, assegurada a representação paritária dos segmentos que compõem a unidade acadêmica (BRASIL, 2008).

Os Conselhos Superiores dos IFs são responsáveis por aprovar as diretrizes de cada IF e zelar pela política educacional estabelecida pelo Ministério da Educação; autorizar a criação, alteração curricular e extinção de cursos no âmbito da instituição; aprovar a estrutura administrativa e o Regimento Geral da instituição; deliberar sobre questões submetidas sob sua apreciação como, por exemplo, aprovar o projeto político pedagógico, a organização didática, os regulamentos e normas internas dos cursos, o plano de desenvolvimento institucional, a proposta orçamentária anual, dentre outros.

Ressalta-se, mais uma vez, a importância dada à representatividade e ao processo de tomada de decisão nos conselhos superiores dos IFs, já que estes são instâncias máximas de poder dessas instituições educacionais distribuídas por todo o território brasileiro.

A COMPOSIÇÃO E A REPRESENTAÇÃO PREVISTAS NOS CONSELHOS SUPERIORES DOS IFS

Na amostra obtida na investigação, na perspectiva de Gil (2008), chegou-se a 14 instituições das 5 regiões brasileiras, a saber: IFBaiano, IFC, IFFarroupilha, IFG, IFGoiano, IFMT, IFMG, IFRR, IFRS, IFPI, IFSul, IFSuldeMinas, IFTM e IFTO. Dos 531 conselheiros contactados, obteve-se respostas de 122 deles nos questionários, portanto, uma taxa de resposta de 23,94%. Verificou-se que, dos 38 IFs existentes, 31 dos seus Conselhos Superiores (82%) possuíam a mesma estrutura administrativa no que se refere à composição de seus membros. Os sete restantes (18%) apresentam composições diversas, principalmente, quantitativamente e, em alguns casos, qualitativamente.

Foram considerados dois grupos de conselhos. O primeiro é o grupo de Conselhos Superiores Típicos (CSTs) e o segundo o de Conselhos Superiores Atípicos (CSAs). Suas composições estão descritas no quadro a seguir:

Quadro 2 - Composição dos Conselhos Superiores dos Institutos Federais Brasileiros

Conselhos Superiores	Composição
Típicos	Reitor como presidente;
	05 (cinco) representantes docentes;
	05 (cinco) representantes discentes;
	05 (cinco) representantes técnico-administrativos;
	02 (dois) representantes dos egressos;
	06 (seis) representantes da sociedade civil;
	01 (um) representante do Ministério da Educação;
	05 (cinco) diretores-gerais de campi.
Atípicos	Reitor como presidente;
	01 (um) por campus ou 04 (quatro) ou 08 (oito) representantes docentes;
	01 (um) ou 01 (um) por campus ou 04 (quatro) representantes discentes;
	01 (um) ou 01 (um) por campus ou 04 (quatro) representantes técnico-administrativos;
	01 (um) representante dos egressos;
	03 (três) ou 04 (quatro) ou 09 (nove) ou 14 (catorze) representantes da sociedade civil;
	01 (um) representante do Ministério da Educação;
	01 (um) por campus ou 03 (três) diretores-gerais de campi.
	01 (um) ou 04 (quatro) ou 05 (cinco) pró-reitores;
	01 (um) representante de seção sindical;
	01 (um) representante dos servidores aposentados;
	Último ex-reitor.

Fonte: Adaptado de Mendonça Filho (2020).

Nos CSTs, a representação paritária de alunos, professores, técnicos-administrativos e representantes do Colégio de Dirigentes (entidade formada por diretores-gerais dos campi), se apresentou na proporção de 1/3 do número total de campi para cada categoria, com o mínimo de dois e o máximo de cinco representantes; dois representantes de egressos indicados pelas entidades representativas dos profissionais formados; seis representantes da sociedade civil, sendo dois indicados por entidades patronais, dois por entidades de trabalhadores e dois do setor público ou empresas estatais, designados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; um representante do Ministério da Educação, designado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; e o reitor como membro nato e presidente do conselho, encerrando um total de 30 membros.

Os CSAs, por sua vez, apresentaram composições que variam, em número de membros virtuais, de 16 até 73. Destacam-se nas duas pontas o IFSertão-PE e IFRS.

No IFSertão-PE não se identificou representação paritária entre docentes, discentes e técnico-administrativos, de maneira que apenas um discente e um técnico-administrativo estão representados em comparação a oito docentes. Há também uma representação menor da sociedade civil, já que há apenas três representantes em detrimento da média de seis encontrados em outros IFs.

No IFRS chegou-se à representação de um docente, um discente e um técnico administrativo por campus, além de todos os diretores-gerais dos *campi*. Considerando-se que os *campi* estabelecidos e os em processo de implantação deste IF somam 17 unidades, já se contam 68 membros, além dos demais representantes previstos em seu estatuto.

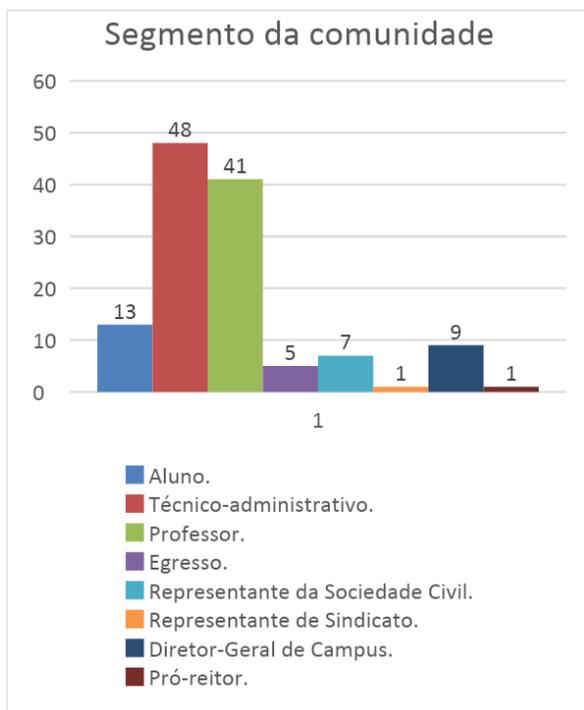
No Conselho Superior do IFAC, verificou-se uma maior representação da sociedade civil com a presença de 14 membros. Também merece destaque nos CSAs do IFAC, IFMS e IFPR a previsão da participação de Pró-Reitores, variando em número de um a cinco membros.

Ainda, com relação à atipicidade dos conselhos superiores, encontrou-se a presença de 1 representante de seção sindical no IFBaiano e de 1 representante de servidores aposentados no IFPE.

PERFIL DOS MEMBROS CONSELHEIROS DOS IFS

Da amostra identificada, a quantidade e o segmento ao qual pertencem os respondentes estão discriminados no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Segmento da comunidade a que pertencem os respondentes



Fonte: Mendonça Filho (2016).

Entre os participantes da pesquisa, os técnicos administrativos e docentes foram os dois segmentos que mais responderam aos questionários. Destaca-se que os diretores-gerais de Campus e Pró-reitor, geralmente, são docentes e em alguns casos técnicos administrativos. A maior parte dos respondentes (69,05%) afirmou já ter participado de atividades representativas em outras instituições antes de serem membros de conselho superior. Desses, 17,24% informaram que sua experiência pregressa era de até um ano, 41,38% informaram que era de um a três anos e os outros 41,38% atuaram em outras atividades participativas por mais de 5 anos.

Os grêmios, centros ou diretórios acadêmicos foram as instituições mais citadas como experiência anterior dos participantes (21,12%), seguidos pelos sindicatos (17,39%), associações (14,91%), órgãos de classe profissional e outras instituições (11,18% cada), partidos políticos (8,7%), instituições religiosas (8,07%), outras instituições de ensino (6,21%) e fóruns (1,24%).

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHOS DOS IFS

Ao analisar os resultados das respostas obtidas, constata-se que a maioria dos respondentes (54,76%) concordou totalmente que, independentemente, do que reza seu estatuto ou regimento geral, seu conselho superior tem a representação de todos aqueles que são impactados por suas decisões, e 42,06% dos conselheiros consideram que a proporção existente de cada segmento da comunidade acadêmica nos conselhos é representativa. Aproximadamente 5% discordam totalmente da existência de representatividade.

Aproximadamente 30% dos respondentes concordam totalmente que a estrutura organizacional e atribuições dos conselhos superiores são satisfatórias às demandas da comunidade e 53,97% dos respondentes concordaram parcialmente. Considerando-se os critérios utilizados para a avaliação dos resultados dos questionários da escala de *Likert*, a não concordância total implica que os fundamentos da assertiva apresentada se aplicam em sua maioria, mas não em sua totalidade.

FORMAS DE LIDERANÇA E DE AUTORIDADE SEGUNDO OS CONSELHEIROS DOS IFS

Considerando-se o exposto, 42,86% dos conselheiros discordaram totalmente que a autoridade hierárquica era um fator de influência em sua tomada de decisão e, aproximadamente, 10%, discordam parcialmente sobre a influência das autoridades em sua tomada de decisão. Por outro lado, aproximadamente 20% dos conselheiros concordaram parcialmente que há uma influência da autoridade hierárquica na sua tomada de decisão e 8% concordaram totalmente com essa influência. Isso indica que o formato e a dinâmica das reuniões concedem liberdade à maior parte dos conselheiros para defenderem seus pontos de vista sem a existência de qualquer tipo de constrangimento ou influência impostos pela administração. Porém, há um grupo relevante de conselheiros que aponta que pode ocorrer a influência de autoridade hierárquica nas tomadas de decisões, enquanto um grupo pequeno de conselheiros percebem que as decisões são influenciadas por essas autoridades. Ou seja, tem-se efetivamente nos conselhos superiores dos IFs um espaço entre iguais que permite a independência para a liberdade decisória, mas também há situações em que as autoridades hierárquicas interferem na liberdade decisória dos conselheiros.

Na mesma direção, 33,31% dos respondentes discordaram totalmente e, aproximadamente, 15% parcialmente discordaram da assertiva que dizia que as estratégias de trabalho e os valores pessoais de outros membros influenciavam a sua tomada de decisão, enquanto o grupo de respondentes que concordam parcialmente ou totalmente com a existência da influência de outros membros são aproximadamente 40%. Assim como, 50,79% rejeitaram totalmente a afirmação de que os componentes de personalidade (como carisma e simpatia) de outros membros são fatores determinantes para a sua tomada de decisão.

Houve a concordância parcial de 57,14% sobre a existência de um membro que monopolize as discussões por ter mais conhecimentos sobre determinado assunto. A formação prévia em gestão e liderança, por sua vez, foi considerada parcialmente determinante para a atuação como líder nos Conselhos Superiores para 35,71% dos conselheiros e como totalmente determinante por aproximadamente 29% dos respondentes.

O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES E O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO PRESENTE NOS CONSELHOS DOS IFS

No que concerne às informações necessárias para fazer um julgamento, 40,48% dos respondentes concordaram parcialmente e, aproximadamente, 34% concordam totalmente com a assertiva de que todas as informações necessárias para uma tomada de decisão consciente e racional estavam disponíveis e acessíveis aos conselheiros; enquanto 42,06% concordaram parcialmente e 40% concordam totalmente que essas informações eram confiáveis.

A maioria dos respondentes (66%) concordaram parcialmente que fontes primárias de informações, como leis ou resoluções, são mais utilizadas do que as fontes secundárias, como relatórios feitos pela própria administração ou pelos membros do próprio conselho. Por um lado, essa atitude pode fazer com que se dependa mais tempo para que cada membro analise todos os materiais necessários à sua tomada de decisão, já que a existência de relatórios poderia ressaltar as informações mais importantes ou relevantes de um determinado documento. Os membros representados em 59% concordaram parcialmente que as condições de risco e incerteza eram levadas em consideração, quando nem todas as informações necessárias estavam disponíveis para solucionar um problema complexo, o que revela a utilização do modelo administrativo de tomada de decisão. Ainda, com relação às informações, 53% dos respondentes concordaram parcialmente e, aproximadamente, 30% concordam totalmente com a assertiva de que, quando

nem todas as informações estavam disponíveis ou acessíveis, as escolhas eram feitas a partir da experiência ou da intuição e, apenas, aproximadamente 5% dos respondentes discordaram totalmente dessa assertiva.

No processo de comunicação, considerando-se que a eficácia da comunicação é indispensável para a transmissão de informações necessárias à tomada de decisão, 47,62% dos respondentes concordaram parcialmente e, aproximadamente, 20% concordam totalmente que tanto a comunicação entre diferentes níveis hierárquicos (verticais) quanto entre os mesmos níveis hierárquicos (horizontais) é satisfatória; 42,96% dos respondentes concordaram totalmente e 37,04% concordam parcialmente que a comunicação entre os conselheiros sempre se dava de forma cordial; 53,17% dos conselheiros concordaram parcialmente e aproximadamente 32% concordaram totalmente que os membros do Conselho Superior se expressavam de maneira clara e inteligível.

Dessa forma, 41,27% dos conselheiros concordaram totalmente e, aproximadamente, 40% concordam parcialmente que a tecnologia da informação era utilizada para melhorar o processo de comunicação entre os membros do conselho e, apenas, aproximadamente 4% discordam totalmente dessa assertiva.

Diferentemente, 42,06% concordaram parcialmente e, aproximadamente, 18% concordam totalmente que todas as pessoas impactadas pelas decisões do conselho eram comunicadas de maneira eficaz sobre as decisões.

PLANEJAMENTO E CARACTERÍSTICAS DAS REUNIÕES DOS IFS

Quanto às metodologias utilizadas no planejamento das reuniões para o processo deliberativo, 38,39% dos conselheiros concordaram parcialmente e, aproximadamente, 11% concordam totalmente que era feita a previsão de cenários utópico, realista e de crise, para se tomar a melhor decisão quando o impacto de uma escolha não era imediato e, aproximadamente, 11% discordam totalmente dessa assertiva.

Quanto aos tipos de problemas a serem discutidos pelos Conselhos Superiores, 44,44% concordaram parcialmente que as decisões se voltavam mais à resolução de problemas imediatos. Esse mesmo percentual de respondentes concordou parcialmente e 10% concordaram totalmente que a maioria das decisões eram destinadas a resolver problemas abrangentes e complexos e, apenas, 1% discordou totalmente dessa assertiva. Ou seja, de acordo com os respondentes, grande parte dos problemas a se resolver é imediato, abrangente e complexo.

Conselheiros representados em 43,65% concordaram parcialmente que as reuniões têm foco e pautas definidas, de maneira que não se perde a objetividade durante o processo de tomada de decisão. Como outros 42,86% dos respondentes concordaram totalmente com essa assertiva, considera-se que a objetividade das reuniões seja satisfatória.

Com relação aos métodos de tomada de decisão, 38,89% concordaram parcialmente e, aproximadamente, 14% concordam totalmente que eram utilizadas metodologias e ferramentas científicas e técnicas específicas para a tomada de decisão.

PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO SEGUNDO OS CONSELHEIROS DOS IFS

Os conselheiros foram questionados se mediante às dificuldades do processo decisório havia o trabalho em equipe fora das reuniões dos conselhos e 42,06% dos respondentes concordaram parcialmente e, aproximadamente, 31% concordam totalmente com essa assertiva.

Ao serem questionados sobre o convite a especialistas para auxiliar a tomada de decisão em temas complexos, 35,71% concordaram parcialmente e, aproximadamente, 28% concordaram totalmente com essa assertiva.

Questionou-se aos conselheiros se recursos tecnológicos (como videoconferência, compartilhamento de dados em nuvem, dentre outros) eram utilizados para melhorar o processo de tomada de decisão, e 38,10% dos respondentes concordaram parcialmente e aproximadamente 27% concordam totalmente com essa assertiva.

Além disso, questionou-se aos conselheiros se era utilizado o método de tomada de decisão racional durante o processo deliberativo, qual seja, de forma sintética: 1) examinar a situação; 2) criar alternativas; 3) avaliar as alternativas e escolher a melhor; e 4) implementar e monitorar a decisão. 36,51% dos conselheiros concordaram parcialmente e 20% concordaram totalmente com essa assertiva.

Percebe-se que não há concordância majoritária dos conselheiros sobre a necessidade de especialistas e de recursos tecnológicos nos processos de tomada de decisão racional. Portanto, a decisão racional não é considerada sistematicamente no processo deliberativo dos conselheiros. Tais aspectos permitem inferir que, embora com boa representatividade, os conselhos dos IFS necessitam rever os fatores que intervêm nos processos de decisão, inclusive os voltados para a infraestrutura de apoio, conforme se discute a seguir.

REPRESENTATIVIDADE, FATORES INTERVENIENTES NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO À POTENCIALIDADE DOS CONSELHOS SUPERIORES DOS IFS

Vimos com os dados da pesquisa que os Conselhos Superiores dos IFS, embora heterogêneos em sua estrutura organizacional, possuem um elevado índice de representatividade com relação às partes interessadas e impactadas em suas decisões, embora, quando observamos os números totais uma prevalência de representação dos docentes, tendo em vista que as vagas destinadas ao reitor e diretores-gerais, geralmente são ocupadas por essa categoria. No entanto, constatou-se que o método de tomada de decisão racional não é plenamente aplicado nos conselhos superiores. Dessa maneira, mesmo considerado o formato típico de constituição dos conselhos como um avanço na democratização do processo decisório das IFS, compreendemos que a implementação de um processo de deliberação sistemático para tomada de decisões operacionais ou rotineiras nos conselhos reduziria a influência de autoridades hierárquicas e auxiliaria os decisores a alcançar melhores resultados com base na racionalidade.

Além disso, pode-se verificar que a composição com 30 membros seja a majoritária, no entanto, não foi possível determinar se esta seria a quantidade ideal ou recomendada de conselheiros, já que não se esteve presente nas reuniões dos diversos conselhos para se analisar a dinâmica interna de funcionamento de cada um e compará-los. Sugere-se trabalhos que aprofundem a avaliação *in loco* dos conselhos.

Diante da maioria dos problemas identificados nos Conselhos dos IFS, indica-se a utilização de ferramentas e técnicas científicas que facilitem a tomada de decisão, assim como a utilização de recursos tecnológicos, tais como videoconferência, compartilhamento de dados em nuvem e bancos de dados eletrônicos para otimizar e agilizar o acesso às informações necessárias ao processo decisório.

Diante de tudo isso, conforme explicitado por Demo (1993), a participação nunca está acabada, podendo, por esta razão, ser ampliada e aprimorada. Considera-se, de acordo com Tenório e Kronemberger (2016, p. 18), que a “participação é um processo de conquista não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual” e é parte do cotidiano dos indivíduos, sendo instrumento de exercício da cidadania e apropriação de direitos para a construção de um destino social e democrático.

A gestão democrática tem um papel estrutural muito importante no aprimoramento das instituições de ensino e segundo Bernardo, Borde e Cerqueira (2018), a construção coletiva de um colegiado envolve a participação de todos. Para Magalhães (2019), a existência de uma assimetria, entre os conselhos superiores, proporciona uma melhor conexão entre os diversos atores envolvidos, contribuindo para os trabalhos prestados à sociedade. O autor também ressalta que os temas “participação” e “governança” estão sempre em destaque na administração pública e, a partir das eleições de 2018, essa demanda aumentou, destacando a necessidade de uma participação mais ampla da sociedade.

Após as eleições de 2018, a gestão democrática exercida pelos conselhos superiores dos IFs vem sofrendo intervenções do governo federal e vários reitores eleitos em processo de consulta realizadas nos IFs não foram nomeados. Esses fatos colocam em risco o avanço da democratização na gestão desses conselhos, considerando que as decisões tomadas pela comunidade não estão sendo respeitadas como ocorreu no IFRN e no IFSC (SINASEFE, 2020). A primeira iniciativa, com a MP N° 914 de 24 de dezembro de 2019, foi estabelecer o fim da paridade de votos entre docentes, técnicos e alunos para a escolha de reitores, mas essa escolha ainda deveria ser aprovada pelo conselho. Em 2020, outro ato do governo federal por meio da MP N° 979, de 10 junho de 2020, retira dos IFs e dos seus conselhos a prerrogativa de escolherem os seus dirigentes. No caso específico do IFSP, o Conselho Superior (Consup) se manifestou com o processo de intervenção, relatando que:

Até 1° de junho de 2020, estávamos sob vigência da MP 914, publicada em 24 de dezembro de 2019, que acabava com a paridade dos votos de docentes, técnico-administrativos e alunos, extinguiu a eleição de diretores-gerais e criava a lista tríplex para reitor. Era um escárnio, um ataque à democracia, afronta à autonomia universitária e nítida intervenção nos IFs. (NOTA, 2020, s/p).

Mesmo com a publicação da MP N° 979/2020, o Consup do IFSP se opõe ao argumento do governo federal de que a medida visava garantir uma consulta democrática e destaca a autonomia do Consup IFSP para iniciar e aprovar um processo eleitoral de escolha de reitor com a participação da comunidade, de forma a executar um processo “justo, transparente, seguro e representativo” (NOTA, 2020, s/p).

Por mais que essas medidas de interferência na atuação dos conselhos superiores dos IFs sejam delimitadas como emergenciais e apenas no período de duração da pandemia decorrente da COVID19, o atual momento já representa um grave retrocesso na eficiência da atuação desses conselhos, tendo em vista que

os poderes de decisão embasados na representatividade dos envolvidos e com o uso dos melhores recursos de informação e metodologias de gestão não estão sendo respeitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprimoramento do modelo estrutural e dos métodos empregados durante a tomada de decisão em conselhos superiores de instituições de ensino superior públicas é o principal aspecto a ser apontado como demanda para a gestão dos Conselhos dos IFs de forma a permitir o aumento da eficiência do processo de tomada de decisão e da obtenção dos resultados mais eficazes possíveis diante da racionalidade limitada e da estrutura de representatividade existente.

Embora tenham sido identificados alguns problemas presentes nos conselhos dos IFs, à experiência presente nesses recentes conselhos incorporaram novos processos de gestão democrática pós Constituição Federal de 1988. Tal experiência precisa ser divulgada, considerando que o formato típico dos conselhos das IFs indica um processo de democratização da gestão destas instituições, tendo em vista que a representatividade constatada indica que há uma proporcionalidade entre as categorias interessadas nas decisões, ou seja, docentes, técnicos, alunos; representantes da administração central como reitores, pró-reitores, diretores de campus e servidores do MEC, além de representantes de sindicatos e da sociedade civil.

No formato atípico, os conselhos não seguem a mesma proporcionalidade entre as categorias interessadas, mas todas as categorias interessadas estão representadas. Verifica-se que a estrutura organizacional adotada nestes conselhos superiores vem contribuindo para a melhoria do processo de tomada de decisão, de modo que, as reuniões em geral estão ocorrendo de forma objetiva e com uma pauta bem definida, por meio de uma comunicação eficaz e cordial entre os conselheiros.

A continuidade do aperfeiçoamento da gestão democrática pode ser constatada na autonomia das decisões que a maior parte dos conselheiros observa, considerando que não são influenciados por autoridades hierárquicas ou por outros membros do conselho. Destaca-se como limitações deste processo o fato de haver discussões que são monopolizadas por membros do conselho que possuem mais conhecimento sobre o assunto, como também, a necessidade de ampliar o uso de técnicas e metodologias adequadas para subsidiar as tomadas de decisão.

Nestes últimos anos de regime democrático no país, apesar das limitações apontadas, constata-se um aperfeiçoamento da representatividade e das técnicas de tomadas de decisões nos Conselhos Superiores das IFs. No entanto, esse progresso está ameaçado desde 2019, pelo governo Bolsonaro, que usa sua prerrogativa constitucional de emitir Medidas Provisórias para interferir na autonomia da gestão dos IFs e, assim, impossibilitar tomadas de decisões representativas.

À vista disso, as questões técnicas que visam melhorar o processo de tomada de decisões nos conselhos superiores estão diretamente vinculadas à necessidade de ações que visem garantir a participação representativa e democrática nestes conselhos dos IFs. Ressalta-se que este modelo de prática de gestão democrática observado nos IFs não representa as práticas de gestão educacional realizadas nas escolas de ensino básico brasileiras, mas podem ser tomadas como exemplos que visam democratizar a gestão escolar. Por fim, no momento, é necessário lutar para manter e ampliar o uso dos Conselhos Superiores dos IFs como um espaço de gestão democrática, mantendo o foco na necessidade de aperfeiçoar as técnicas científicas que aumentam a eficiência no processo de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 2, p. 403 - 428, mai./ago. 2020.

ALEXANDRE, J. W. C. et al. Análise do Número de Categorias da Escala de Likert Aplicada à Gestão pela Qualidade Total Através da Teoria de Resposta ao Item. **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, vol. 23, n. 2003, p. 1-8, 2003.

BALESTRIN, A. Uma Análise da Contribuição de Herbert Simon para as Teorias Organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração**, Edição 28, 8 (4), 2002.

BAZERMAN, M. H. **Processo Decisório para Cursos de Administração**, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BERNARDO, E. S.; BORDE, A. M.; CERQUEIRA, L. M. Gestão Escolar e Democratização da Escola: desafios e possibilidades de uma construção coletiva. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, v. 22, n. esp.1, p. 31-48, 2018. e-ISSN: 1519-9029. Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10782>>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

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

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Brasília, Distrito Federal, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. **Medida Provisória Nº 914, de 24 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Brasília, DF, 2019.

_____. **Medida Provisória Nº 979, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino. Brasília, DF, 2020.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 36 (2), 277-292, 2002.

CUMMINS, R. A.; GULLONE, E. Why we should not use 5-point Likert scales: the case for subjective quality of life measurement. In: **Proceedings, Second International Conference on Quality of Life in Cities**, p. 93. Singapore, 2000.

DAFT, R. L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo: Pioneira, 2002.

DEMO, P. **Participação é uma conquista: noções de política social participativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GHIRARDI, J. G.; CUNHA, L. G. O Voto de Silêncio: abstenção eleitoral, representações de cidadania. **Revista Direito Mackenzie**, v. 6, n. 1, p. 160-169, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. (dissertação de mestrado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. Editora Atlas SA, 2000.

IFNMG. Almenara. **Regulamento Interno do Conselho Gestor dos Campi do IFNMG**. Reitoria, 2015. Disponível em: <<https://www.ifnmg.edu.br/docs-regulamentos>>. Acesso em: 07 de jul. 2020.

LUIZ, M. C; BARCELLI, J. C. Conselhos escolares e participação: a perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educação do Estado de São Paulo. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, SP, v. 2, n.14, p.1-17, set. 2013.

MAGALHÃES, N. **O papel dos conselhos superiores em uma instituição federal de ensino: o caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO**. (dissertação de mestrado), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

MENDONÇA FILHO, E. F. **Fatores Intervenientes na Tomada de Decisão em Conselhos Superiores dos Institutos Federais de Educação**. (dissertação de mestrado), Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, UFG, Aparecida de Goiânia - GO, 2016.

NARDI, E. L; BOIAGO, P. F. S. Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 3, p. 749-773, set./dez. 2018.

NOTA da Presidência do Conselho Superior. Instituto Federal de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.ifsp.edu.br/noticias/1533-nota-da-presidencia-do-conselho-superior>>. Acesso em: 07 set. 2020.

PRÉVE, A. D.; MORITZ, G. D. O.; PEREIRA, M. F. **Organização, processos e tomada de decisão.** Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

ROBBINS, S. P.; DECENZO, D. A. **Fundamentos de Administração:** conceitos e aplicações. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SANTANA, V. L. S. Controle Social e Desempenho na Gestão Pública: uma análise dos conselhos locais de educação e saúde. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, 10 (1), 2011.

SANTOS, L. P.; WAGNER, R. **Processo decisório e tomada de decisão:** um dualismo. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 1-15, 2007.

SINASEFE rechaça nomeações imorais no IFRN e IFSC. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), 2020. Disponível em: < <https://sinasefe.org.br/site/nao-a-intervencao-do-mec-no-ifrn-e-no-ifsc/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: Carvalho, M. C. A. A., & Teixeira, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

TENÓRIO, F. G; KRONEMBERGER, T. S. (org). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

TOZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa.** 2. Ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009.

VAHL, T. R. **Estrutura e gerenciamento das universidades brasileiras.** Temas de Administração Universitária. Florianópolis: UFSC, 1991.

Érison Ferreira Mendonça Filho

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Goiás, Técnico Administrativo do Instituto Federal de Goiás, campi Inhumas-GO. E-mail: erisonmendonca@gmail.com

Marcos Vinicius Campelo Junior

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS. E-mail: campelogeografia@gmail.com

Jonas De Paula Oliveira

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS. E-mail: jonasdep@gmail.com

Suzete Rosana De Castro Wiziack

Professora Doutora do Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS. E-mail: suzetew@gmail.com

Recebido em: 15/11/2020

Aprovado em: 23/06/2021

Conselho do FUNDEB no DF: missão quase impossível!

FUNDEB council in the Federal District: almost an impossible mission!
Ayuntamiento del FUNDEB en el Distrito Federal: ¡misión casi imposible!

FRANCISCO JOSÉ DA SILVA

<http://orcid.org/0000-0002-5624-3779>

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação
Brasília, DF, Brasil

Resumo: O objetivo desse artigo é discutir as limitações do Conselho do Fundeb do Distrito Federal para realizar o acompanhamento e controle social dos recursos financeiros do Fundo, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Plano de Ações Articuladas. Utilizou-se principalmente legislação referente às atribuições do Conselho e documentos produzidos por ele. O estudo indica a necessidade do Conselho concentrar as suas ações no acompanhamento e controle social, e não na fiscalização, uma vez que esta é de competência dos órgãos de fiscalização.

Palavras-chave: Controle social. Recursos financeiros. Órgão de fiscalização.

Abstract: *The purpose of this article is to discuss the limitations of the Fundeb Council of the Federal District to carry out the monitoring and social control of the Fund's financial resources, the National Support Program for School Transportation, and the Plan of Articulated Actions. It was used mainly legislation regarding the attributions of the Council and documents produced by it. The study indicates the need for the Council to concentrate its actions on monitoring and social control, and not on inspection, since this is the responsibility of the supervisory bodies.*

Keywords: *Social control. Financial resources. Supervisory body.*

Resumen: *El objetivo de este artículo es discutir las limitaciones del Concejo de Fundeb del Distrito Federal para realizar el seguimiento y control social de los recursos financieros del Fondo, del Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar y del Plan de Acciones Articuladas. Se utilizó principalmente legislación sobre las atribuciones del Concejo y documentos producidos por el mismo. El estudio indica la necesidad de que el Ayuntamiento concentre sus acciones en el seguimiento y control social, y no en la fiscalización, ya que esta es responsabilidad de los órganos de control.*

Palabras clave: *Control social. Recursos financieros. Órgano de control.*

INTRODUÇÃO

Discute-se nesse artigo as limitações do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Distrito Federal (CACS-FUNDEB/DF) em atuar na realização do acompanhamento e controle social (ACS¹) de parte dos recursos financeiros da educação, mais especificamente no que se refere aos recursos financeiros do FUNDEB; do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); do Plano de Ações Articuladas (PAR). Sustenta-se que as tais limitações têm relação direta com o equívoco de se colocar a fiscalização - que é própria do controle administrativo interno, Tribunais, Controladorias, Ministérios Públicos e afins – como foco das ações do CACS-FUNDEB/DF.

Obviamente, existem pontos convergentes entre o acompanhamento e controle social (ACS) e a fiscalização, em especial quando esse processo envolve recursos financeiros, mas ao mesmo tempo não faz sentido tê-los como sinônimos. É que a fiscalização como substituta do ACS pode conduzir o CACS para atividades alheias à sua natureza e com isso esvaziá-lo como espaço de participação social.

Em termos metodológicos, recorreu-se principalmente às legislações que estabelecem as atribuições do Conselho e documentos produzidos por este, no âmbito do Distrito Federal, no período de março de 2018 a outubro de 2020. Foi realizada também breve análise bibliográfica de estudos que citam o termo fiscalização como sinônimo de ACS. As Legislações consideradas foram: Lei Federal n.º 9.424/1996; Lei Federal n.º 11.494/2007, em especial o capítulo VI que trata do acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos; Lei Complementar Distrital n.º 793/2008 (LC n.º 793/2008), que cria o CACS do DF; Lei Federal n.º 10.880/2004, que institui o PNATE; a Resolução FNDE n.º 05/2020, que estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do PNATE; Lei Federal n.º 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR; projetos de lei n.º 4372/2020 (Câmara Federal) e n.º 4519/2020 (Senado Federal)², que tratam da regulamentação do novo FUNDEB. Também foram considerados os documentos produzidos pelo CACS-FUNDEB/DF: atas das reuniões ordinárias; relatórios de visitas aos centros de educação da primeira infância (CEPI) e de averiguação das condições dos ônibus contratados pela Secretaria de Estado de Educação do

1 Adotar-se-á a sigla ACS ao longo do texto em alguns momentos para se referir ao *acompanhamento e controle social*.

2 Esse artigo foi concluído e enviado para avaliação em outubro de 2020.

Distrito Federal (SEEDF) que transportam estudantes; ofícios emitidos. Além disso, levou-se em consideração, ainda que de forma indireta, os registros do caderno de anotações do autor desse artigo elaborado durante participação nas reuniões ordinárias do CACS e conversas realizadas nas visitas aos centros de educação da primeira infância (CEPI) em 2019.

A seleção de documentos de diferentes naturezas se deve à complexidade de identificar de maneira mais clara a presença da fiscalização em detrimento do acompanhamento e controle social.

O artigo está organizado em quatro tópicos. O primeiro, intitulado *Acompanhamento e Controle Social versus Fiscalização*, inicia-se com um brevíssimo esclarecimento acerca da concepção de controle social adotada, no caso uma que não se alinha à submissão dos membros de uma sociedade às normas existentes. São apresentadas algumas produções que tratam do CACS para mostrar como a categoria fiscalização está presente e o risco desta enfraquecer o propósito desse conselho no âmbito do ACS.

O segundo tópico, *Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do Fundeb: missão quase impossível 1*, procura mostrar que, apesar da Lei do Fundeb especificar de forma razoável os poderes do CACS em termos de solicitação de documentos referentes à execução dos recursos do Fundo, o formato de relatório elaborado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) e sobre o qual o CACS deve emitir parecer é incompatível com a lógica do ACS.

Já no terceiro tópico, *Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do PNATE: missão quase impossível 2*, são destacadas algumas dificuldades no que tange à emissão de parecer conclusivo pelo CACS acerca da aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE, tais como: execução conjunta dos recursos do programa e das receitas próprias do GDF, o que inviabiliza a identificação do que foi usado para o transporte de alunos residentes em área rural; ausência de garantias na Lei Federal n.º 11.494/2007 que respaldem certo nível de ACS; a confusão nas resoluções do FNDE em relação à exclusividade de transporte de alunos residentes em área rural; documentos extremamente técnicos e disponibilizados para emissão de parecer apenas depois que o GDF envia a prestação de contas para o FNDE.

Por fim, o quarto e último tópico, *Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do PAR: missão quase impossível 3*, discute os recursos repassados via PAR. Procura-se indicar que, embora o CACS tenha acesso a muitas informações junto ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), é quase impossível realizar o ACS por essa via, não apenas em

função quantidade de termos de compromisso em vigência, complexidade que se multiplica com as várias reprogramações, mas também devido à linguagem extremamente técnica das telas disponibilizadas.

ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL VERSUS FISCALIZAÇÃO

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que controle social não é entendido aqui como “intervenção da sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas (...)” (GARELLI, 1986, 283).

O controle social tido como referência nesse estudo é do tipo que empodera a sociedade civil, nesse caso específico, para lidar com parte dos recursos da educação via Conselho do FUNDEB.

Em segundo lugar, o termo fiscalização não pode ser tido como sinônimo de acompanhamento e controle.

“Controle, fiscalização e acompanhamento tomam um sentido muito próximo quando nos referimos aos conselhos sociais que atuam no controle social da administração pública. No entanto, esses termos não são sinônimos, embora muitas vezes sejam colocados em um mesmo patamar” (UMANN, 2018, p33).

Segundo o Dicionário Priberam, fiscalização “é o ato, efeito ou encargo de fiscalizar” (2020). Já o Dicionário Online de Português é mais direto ao afirmar que fiscalização “é o ato ou efeito de fiscalizar...[e] cargo ou exercício de fiscal” (2020). Nesse sentido, cabe o seguinte questionamento: o Conselho do FUNDEB tem condições de atuar na fiscalização e o conselheiro de exercer as atribuições de um fiscal? Como base na experiência do CACS do DF, pelo menos de setembro de 2018 a outubro de 2020, a resposta a essa perguntas é negativa.

Vale registrar que, de acordo com a Lei 11.494 de 2007,

“os conselhos dos Fundos **não contarão com estrutura administrativa própria**, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos...” (§ 10, inciso V, art. 24). (grifo meu)

Ora, se não existe previsão legal para a tal estrutura administrativa própria, como esperar que os conselhos em pauta tenham como encargo a fiscalização? E mais do que isso: como esperar que os conselheiros realizem ação fiscalizadora?

É colocar em dúvida tudo isso não pretende desqualificar a participação da sociedade, e sim fortalecê-la, mas no âmbito do acompanhamento e controle social. Sim, pois dos 9 (nove) membros do CACS, 5 (cinco) são representantes da sociedade (estudantes, pais e profissionais da educação) que trazem experiência diferenciadas no campo da educação básica pública e que precisam ser bem aproveitadas nessa complexa atribuição de lidar com recursos financeiros.

Portanto, o controle social adotado e defendido nesse estudo afasta-se da compreensão clássica de controle social como instrumento limitador da participação das pessoas e difere da categoria fiscalização por entendê-la inadequada para os desafios do CACS-FUNDEB. Ou seja, entende-se o controle social não como o controle do estado sobre o coletivo, e sim de um coletivo, nesse caso específico o CACS, sobre parte dos recursos públicos da educação. Obviamente, existirão pontos de articulação e conexão entre o acompanhamento e controle social do CACS e a fiscalização.

Vale destacar que, embora a intenção de muitos estudos seja a de fortalecer os conselhos, o uso do termo fiscalização como sinônimo de ACS pode ajudar a esvaziar a natureza do CACS, ainda que o objetivo seja o contrário. Acredita-se que essa discussão poderá contribuir para que, no futuro, a fiscalização, em especial no que se refere à sua dimensão meramente técnica, se restrinja ao seu lugar, no caso junto aos órgãos de controle. Tal afirmação, vale enfatizar com veemência, não pressupõe distanciamento e negação de diálogo constante entre o CACS e os órgãos de controle, e muito menos que os conselhos não compreendam os mecanismos de fiscalização, seja do ponto de vista legal, seja em relação aos detalhes contidos em sistemas informatizados de monitoramento; pelo contrário, é preciso exigir que os governos disponibilizem ao CACS assessoria técnica para que esses processos de fiscalização sejam muito bem compreendidos. Contudo, isso é diferente de assumir a atribuição de fiscalizar. A ideia é que se tenha clareza acerca das atribuições do CACS e dos órgãos de controle em relação aos recursos do Fundeb, do PNATE e do PAR, até porque a garantia do direito à educação pública de qualidade não pode prescindir da fiscalização realizada mais diretamente pelos órgãos de controle e do acompanhamento e controle social que deve ser assumido pelo CACS.

Serão apresentadas a seguir algumas produções que tratam do assunto em pauta, de forma a mostrar como o termo fiscalização está presente quando o CACS-Fundeb é abordado.

Madureira e Gouveia sustentam que

“há potencialidade nesses conselhos em promover uma **fiscalização** concreta de parcela importante dos recursos da educação, desde que superadas as restrições legais e políticas que permeiam sua atuação” (2019, p. 7). (grifo meu)

Tal lógica é reforçada pela afirmação do deputado Tadeu Veneri, que foi entrevistado pelas pesquisadoras, ao sustentar que o Fórum

“possui um potencial de conscientização sobre a **fiscalização** dos recursos da educação, mas que ainda pode ser melhorado no sentido de torná-lo um espaço mais politizado, com as pessoas mais conscientes sobre o papel do controle e **fiscalização** dos recursos públicos” (MADUREIRA e GOUVEIA, 2019, p. 6).
(grifo meu)

Atente-se que, embora o deputado sustente corretamente a importância de tornar o Fórum espaço politizado, o foco é colocado no controle e na fiscalização dos recursos públicos, e não no ACS. De qualquer forma, como a discussão das autoras é sobre o Fórum, o qual tem a presença até mesmo de órgãos de controle, o uso do termo fiscalização talvez faça algum sentido.

Borba, por sua vez, apresenta uma pergunta que sintetiza bem o desafio em discussão: “Quais os limites e possibilidades da atuação do [CACS] enquanto instância de participação?” (2018, p. 16). Mas a autora, ao tecer comentário sobre a composição do Fundef, sustenta que o conselho institui-se “não só como instância de fiscalização, acompanhamento e controle da aplicação e da transparência de recursos, mas também da avaliação de dados enviados aos municípios e estados...” (p.53). Ou seja, a categoria fiscalização é nesse caso listada junto com o acompanhamento e o controle, o que reforça o problema indicado: os conselhos também como fiscalizadores de recursos financeiros. Contudo, vale esclarecer que, como a autora se refere à criação do conselho do Fundef, o suposto equívoco, provavelmente, foi induzido pela própria Lei Federal n.º 9.424/1996.

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos **conselhos** responsáveis pelo acompanhamento e **fiscalização**, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (Art. 5º) (grifo meu).

Tal distorção é corrigida pelo artigo 26 da Lei Federal citada, já que a fiscalização e o controle dos recursos do Fundeb serão exercidos:

- I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Lima e Aragão também consideram a fiscalização como sendo atribuição dos conselhos que seriam “... responsáveis pela fiscalização da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do fundo público” (2010, p. 259).

Coutinho faz o mesmo e traz como atribuição do CACS a dimensão fiscalizadora.

...os entes federados subnacionais se viram forçados a criar, estruturar e manter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs), responsável pelo acompanhamento e **fiscalização** dos recursos... (2015, p. 126). (grifo meu)

Mas o contraponto, desenvolvido em relação aos trabalhos citados não pretende desconsiderar a importância dos mesmos para o fortalecimento dos CACS, e sim colocar em discussão a forma como o termo fiscalização é utilizado. Registre-se que, em todos os trabalhos, o CACS é indicado como instrumento de fortalecimento da democracia e de participação social. Na verdade, em certos momentos, os estudos parecem apontar para uma espécie de *fiscalização social*, categoria que pode ser conceituada em futuro breve e contribuir para um melhor ACS dos recursos públicos da educação no Brasil via conselhos.

A seguir, serão abordados alguns aspectos da realidade do CACS-FUNDEB/DF com o propósito de indicar as suas limitações e, por conseqüência, a sua *missão quase impossível* para realizar o acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB, do PNATE e do PAR no âmbito do Distrito Federal.

ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEB: MISSÃO QUASE IMPOSSÍVEL 1

A Lei 11.494/2007 (Lei de regulamentação do FUNDEB) estabelece que é atribuição dos conselhos “o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos...” (art. 24) do Fundo.

Como no DF não existem municípios, a (re)distribuição dos recursos do FUNDEB não tem o mesmo impacto que nos outros entes federados. Na capital da república, o GDF é responsável pela manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de todas as etapas e modalidades da educação básica. Já em relação à aplicação dos recursos, há potencialmente muito espaço para a atuação do CACS. O problema é que as garantias previstas na legislação do Fundo de acesso a documentos e a dados não têm resultado em fortalecimento do acompanhamento e o controle social (ACS) dos recursos. A esse respeito, é interessante analisar alguns excertos dos marcos legais e relacioná-los com a realidade vivenciada pelo Conselho no DF. A Lei 11.494/2007, por exemplo, estabelece que:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico. (art. 25)

O problema é que os registros contábeis e demonstrativos gerenciais existem em um formato incompatível com a lógica do ACS. Mas essa afirmação não tem como propósito questionar mecanismos e procedimentos de registro de verbas consagrados no âmbito da administração pública, mas sim fazer uma ponderação no que se refere ao seu uso por um conselho social. Essa disponibilização permanente dos registros contábeis e os demonstrativos gerenciais dos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos têm efeito basicamente nulo para os conselheiros, o que inviabiliza o uso de outra parte da Lei do Fundeb, a saber: “apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo” (inciso I, art. 25). Como apresentar uma manifestação formal acerca de registros elaborados para outros propósitos e que dialogam pouco ou nada com a natureza do CACS? Já a Lei Complementar Distrital n.º 793/2008, no inciso III do artigo 6º, estabelece que é atribuição do CACS-Fundeb/DF “examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo”. Se já é complicado entender os tais registros contábeis e demonstrativos gerenciais dos recursos do Fundo, como elaborar manifestação e examiná-los?

Obviamente, o fortalecimento do ACS também exige certo grau de aproximação com dados e informações disponibilizadas pelo governo, sendo um exemplo disso o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), disponibilizado pela Secretaria de Economia. O CACS-Fundeb/DF tem acompanhado bimestralmente, desde outubro de 2018, os recursos do Fundo inseridos nesse relatório, o que já é uma boa iniciativa, porém insuficiente, até porque nesse documento os dados são bastante genéricos, sendo possível visualizar apenas os valores totais previstos, a receita e a despesa de cada um dos impostos que compõem o Fundeb. Já outro documento disponibilizado internamente pela SEEDF, o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), é um amontoado de valores pulverizados. Tem-se então o REEO genérico demais e o QDD, pelo contrário, muito específico, portanto, distantes das necessidades do CACS em termos de ACS. Ou seja, não se trata de ser genérico ou detalhado, mas sim adequado a um conselho dessa natureza.

Em síntese, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, imprescindíveis para os setores técnicos do governo que são responsáveis pelas prestações de contas e também para os órgãos de controle interno e externo, tendem a ser bastante limitados para o CACS.

Os mesmos argumentos podem ser usados no que se refere ao inciso III do artigo 25 da Lei 11.494/2007, o qual estabelece que o CACS poderá:

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

- a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
- b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
- c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei [instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos - ICCF].

Em relação à alínea “a”, a requisição resultaria na disponibilização do processo completo via Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com centenas de páginas, despachos extremamente técnicos e, por vezes, confusos. Ou seja, seria pouco útil para um conselho de natureza social. Claro que o CACS poderia eleger algumas licitações e acompanhar os processos em termos dos empenhos, liquidações e pagamentos de obras e serviços custeados com recursos do Fundo, mas para isso exigiria uma infraestrutura que não existe.

No que tange à alínea “b”, trata-se de um documento mais adequado para o fortalecimento do ACS, pois ao ter acesso às folhas de pagamento dos profissionais da educação que estão em efetivo exercício, o CACS poderia averiguar de forma relativamente rápida se os recursos do Fundo estão sendo usados de acordo com o que estabelece a lei. Obviamente, em função da existência de mais de 35 mil profissionais efetivos e quase 9 mil professores contratados temporariamente (outubro de 2020), o conselho teria que fazer tratamento mínimo dos dados, o que também exigiria infraestrutura adequada, o que não é o caso.

Ainda em relação à alínea “b”, e a título de exemplo, o CACS-Fundeb/DF não conseguiu, em 2019 e 2020, obter informações sobre o cumprimento ou não por parte do GDF do artigo 22 da Lei 11.494/2007 que estabelece que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”. Em resposta a ofício enviado pelo Conselho, a SEEDF respondeu que não é possível gerar relatórios com as informações solicitadas. O setor ainda anexou à resposta um documento

com os totais empenhados, liquidados e pagos das mais diversas categorias (ativos, inativos, pensionistas, jetom, ressarcimento de despesas de pessoal requisitado, etc.), provavelmente essencial para o governo, mas que não atende ao que foi solicitado. A impressão é que a resposta foi emitida de forma burocrática e sem a devida atenção, o que mostra como os conselhos dessa natureza são tratados pelo poder público.

Já em relação à alínea “c”, que estabelece que o CACS poderá requisitar documentos referentes aos convênios com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas (ICCF), tal prerrogativa não foi usada até o momento pelo conselho. Na verdade, o CACS-Fundeb/DF optou por acompanhar parte dessas instituições por intermédio de visitas, exatamente às escolas que foram contempladas com os prédios públicos construídos pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Das 52 unidades que foram entregues às ICCF, os conselheiros visitaram, em 2019, o total de 29.

Na atual realidade do CACS-Fundeb/DF, talvez não seja exagero afirmar que as visitas *in loco* nas instituições escolares foram ações que mais fortaleceram o ACS em 2019. Motivo: foram bem organizadas e com o preenchimento de formulários elaborados pelos próprios conselheiros e à luz da realidade local. Durante essas visitas foi inevitável o diálogo entre conselheiros e membros da comunidade escolar, seja de maneira mais formal com base nas perguntas dos formulários, seja em conversas informais, mas que foram muito esclarecedoras acerca do impacto da política pública no mundo real.

Nesse sentido, o ACS dos recursos do Fundeb no DF acontece pouco por intermédio dos elementos mais técnicos que constam na Lei 11.494/2007. Mas tendo em vista a necessidade do ACS também ser fortalecido por intermédio de análise do relatório de prestação de contas da execução do Fundeb, que deveria ser elaborado pelo GDF, sugere-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) determine que o tal relatório leve em consideração a natureza do CACS e estabeleça parâmetros para tal. Obviamente, é interessante que isso seja feito em diálogo com o CACS e o GDF.

ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO PNATE: MISSÃO QUASE IMPOSSÍVEL 2

A Lei 11.494/2007 estabelece que o CACS deve “acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do [PNATE]... e, ainda, receber e analisar as prestações de contas...” (Art. 24, § 13.)

É importante perceber que não consta a expressão acompanhamento e controle social (ACS), e sim acompanhamento da aplicação dos recursos federais do PNATE. Além disso, as razoáveis garantias, estabelecidas pelo Artigo 25 da Lei 11.494/2007, para um melhor ACS dos recursos do Fundeb não se aplicam ao PNATE (disponibilização de registros contábeis e demonstrativos gerenciais; convocação do Secretário de educação para esclarecimentos; requisição de documentos de licitação, empenho, liquidação e pagamento, etc.). A única exceção nesse artigo é o que consta na alínea b do inciso IV, que cita o serviço de transporte escolar, mas mesmo assim não se sabe ao certo a qual transporte escolar a lei se refere, se ao geral ou aquele limitado aos recursos do PNATE.

Mas o artigo 5º da Lei 10.880/2012 determina que:

“o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE serão exercidos (...) pelos conselhos previstos no § 13 do art. 24 da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007” (BRASIL, 2012).

Ou seja, na lei de criação do PNATE, aparece o ACS como atribuição do CACS. Além disso, essa lei resolve a omissão da Lei do Fundeb em relação aos mecanismos mínimos para o ACS dos recursos do PNATE, inclusive com prerrogativas fundamentais no que tange à requisição de dados e informações:

§ 3º Os **Conselhos** a que se refere o caput deste artigo [5º] deverão acompanhar a execução do PNATE (...), podendo, para tanto, **requisitar (...) dados, informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos.** (grifo meu)

Por que esse detalhamento não consta na Lei 11.494/2007? Eis aqui algo a ser corrigido na lei de regulamentação do novo FUNDEB, sob pena das atribuições do CACS ficarem pulverizadas em diferentes legislações, o que pode gerar confusão.

Mas existe ainda outro problema: os recursos transferidos pelo governo federal via FNDE para esse programa são executados juntamente com os recursos próprios do GDF para o transporte de todos os estudantes. Isso, na prática, inviabiliza que o CACS acompanhe a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e afirme com segurança se os valores estão sendo usados para o transporte de alunos residentes em área rural, tal como estabelece o artigo 2º da Lei Federal n.º 10.880/2004.

Portanto, a emissão do parecer conclusivo é feito basicamente sem a segurança que o caso requer. Nos últimos anos, a aprovação do CACS-FUNDEB/DF tem se baseado: no fato do GDF aplicar no transporte público de alunos da

educação básica pública um valor bem superior aos recursos repassados para o PNATE³; nas prestações de contas do GDF encaminhadas via Sigpc nos últimos anos (2016, 2017 e 2018) e aceitas pelo governo federal e pelos órgãos de controle.

Mas a própria base legal, nesse caso em nível de FNDE, gera certa confusão em relação ao tipo de aluno que deve ser considerado para o uso dos recursos do PNATE. O artigo 2º da Resolução FNDE n.º 5/2020 estabelece que o atendimento aos estudantes da educação básica como um todo deve nortear a aplicação dos recursos do PNATE, ainda que destaque seja dado aos que residem em área rural.

Art. 2º As seguintes diretrizes devem nortear a aplicação dos recursos do PNATE e a oferta de transporte escolar por parte dos estados, Distrito Federal e municípios:

(...)

III – pleno atendimento aos **estudantes da educação básica pública, destacadamente aos residentes em área rural**, que necessitem do transporte escolar para frequentar as instituições de ensino... (grifo meu)

Percebe-se que a Resolução citada procura sanar o impasse no que tange ao uso dos recursos do programa. Contudo, no artigo 5º, a resolução retoma a restrição ao estabelecer que “serão atendidos pelo PNATE os alunos matriculados na educação básica das redes públicas, estaduais, municipais e distrital residentes em áreas rurais...”.

Vale destacar também o termo “exclusivamente” no artigo 14 desse mesmo documento:

Os veículos e embarcações mantidos, mesmo que parcialmente, com recursos do PNATE, deverão ser utilizados **exclusivamente** no transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural.... (grifo meu)

Atente-se ainda que esse artigo determina que “os veículos e embarcações mantidos, mesmo que parcialmente com recursos do PNATE”, serão de uso exclusivo dos residentes em área rural. Ou seja, a restrição é bem clara.

Mas o contraponto feito aqui não tem como propósito questionar o direito ao transporte escolar pelos alunos da rede pública como um todo ou sugerir que sejam realizados contratos específicos para o transporte apenas dos alunos residentes em área rural, até porque isso provavelmente oneraria muito a prestação do serviço. A ideia é indicar os limites do CACS-FUNDEB/DF no que se refere ao ACS dos recursos canalizados via PNATE para os estudantes residentes em áreas rurais.

Mas além da execução conjunta dos recursos, há também outros desafios para que o CACS realize o devido ACS: falta de acesso à prestação de conta ao longo do ano; prazo bastante curto para análise e emissão de parecer conclusivo; além do complexo sistema de prestação de contas.

Em relação ao acesso à prestação de conta, o CACS só pode visualizá-la no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) após envio pela SEEDF e liberação pelo FNDE. Atente-se que tal procedimento, de acordo com as resoluções do FNDE, deve ser feito, em condições normais, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao repasse; apenas depois é que o CACS tem acesso à infinidade de documentos e informações lançadas no sistema e por apenas 45 dias, período que pode ser prorrogado por mais 15. Porém, esse prazo não é o problema mais grave, até porque o FNDE tem sido compreensivo em relação a essa questão⁴, e sim o fato do CACS não ter acesso às prestações de contas ao longo do processo de execução dos recursos. Seria interessante que o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) fosse alimentado de forma mais eficiente pela SEEDF e que o CACS o acessasse durante todo o ano.

Quanto à complexidade do sistema de prestação de contas, é preciso afirmar e enfatizar que o Sigpc não leva em consideração a natureza do CACS. Seria interessante que adaptações e ajustes fossem realizados, pelo menos com a criação de um espaço com informações mais diretamente relacionadas ao ACS. Sugere-se que isso seja feito após consulta aos conselhos de todo o Brasil, por intermédio de reuniões técnicas com formato e tempo adequados para que as demandas do CACS em termos de ACS sejam entendidas.

O fato é que sem acesso aos documentos referentes à execução dos recursos durante o processo, com prazo inadequado para analisá-la e com um sistema incompatível com a lógica de ACS do CACS, as emissões de pareceres conclusivos são meros documentos burocráticos. A esse respeito, vale citar o que consta no Sigecon na parte de orientações ao presidente do CACS: “é importante lembrar que o acompanhamento do Programa durante o ano é de extrema relevância para a consecução dos objetivos e para a melhoria do transporte escolar no município”. Obviamente, isso não pode ser feito com base na lógica estabelecida atualmente, pois, a rigor, não há acompanhamento via sistema, e sim análise e emissão de parecer. Isso reduz a ação do Conselho do FUNDEB no âmbito social, tornando-o espaço mais de fiscalização contábil.

4 Em 2019, por exemplo, a SEEDF enviou a prestação de contas (ano referência: 2018), no dia 22 de março, e o FNDE a deixou disponível para a emissão do parecer do CACS até 14 de julho, ou seja, um prazo bem superior ao que o FNDE tem estabelecido nas suas resoluções.

Obviamente, o CACS pode reprovar a prestação de contas no seu parecer conclusivo; na verdade, é o que essa gestão do CACS pensou em fazer para os recursos executados nos anos de 2017 e 2018, mas os conselheiros demonstraram sensibilidade para com a realidade enfrentada pelos alunos que dependem do transporte escolar. Porém, o debate e as decisões precisam ir além da reprovação ou aprovação da prestação de contas; é necessário encontrar formas que permitam ao CACS cumprir a sua atribuição de ACS dos recursos repassados à conta do PNATE de forma segura.

Por fim, seria interessante que as resoluções do FNDE usassem o termo fiscalização no que se refere à aplicação dos recursos financeiros do PNATE como competência do MEC, dos sistemas de controle internos do poder executivo e dos tribunais de contas, mas não do CACS como faz equivocadamente a Lei 10.880/2004: “a fiscalização de que trata o caput deste artigo deverá, ainda, ser realizada pelos Conselhos referidos no art. 5º desta Lei na execução do PNATE...” (§ 1º, art. 10)

O CACS é induzido a fiscalizar, e isso tende a enfraquecer a sua atribuição de ACS, até porque este não dispõe legalmente de estrutura administrativa própria.

Os conselhos dos Fundos **não contarão com estrutura administrativa própria**, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos. (§ 10, inciso IV, art. 24, Lei 11.494/2007) (grifo meu)

Por fim, vale lembrar que a infraestrutura do CACS-FUNDEB/DF, disponibilizada pelo Governo do Distrito Federal (GDF), é muito precária. E mesmo que os executivos melhorem muito os termos dessa garantia, ainda assim reflexões e definições serão necessárias acerca de como o CACS realizará o ACS dos recursos repassados à conta do PNATE. É que insistir na fiscalização e na sua lógica, a qual é bem materializada na documentação disponibilizada via Sigpc, tende a enfraquecer as ações do CACS e até mesmo distorcer a sua natureza. O risco é torná-lo cada vez mais uma espécie de apêndice da fiscalização, o que, a rigor, é silenciar a voz da sociedade em relação ao PNATE.

ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO PAR: MISSÃO QUASE IMPOSSÍVEL 3

De acordo com a Lei Federal nº 12.695/2012, o CACS/FUNDEB é responsável pelo

Art. 10. O **acompanhamento e o controle social** [ACS] da transferência e da aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do **PAR**, conforme Termo de Compromisso, serão exercidos em âmbito municipal e estadual pelos **conselhos** previstos no art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Parágrafo único. Os conselhos a que se refere o caput **analisarão as prestações de contas** dos recursos repassados aos entes federados e encaminharão ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com **parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos**. (grifo meu)

Em relação ao ACS dos recursos do PAR, é fundamental destacar que, embora o CACS-Fundeb/DF tenha acesso ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec), os dados e informações são muito bem organizados, mas para servir à lógica da prestação de contas pelo poder executivo.

Nesse sentido, a análise das prestações de contas e o devido encaminhamento ao FNDE do “demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos” é missão quase impossível, sobretudo porque, em outubro de 2020, existiam 26 termos de compromisso em vigor que resultaram em repasse de R\$ 74.590.628,98 e 30 novos firmados no valor de R\$ 21.177.341,78, mas ainda sem repasse. Ou seja, um valor potencial de mais de 95 milhões de reais “pulverizados” em 56 termos de compromisso. Mas existe ainda outro elemento que precisa ser levado em consideração para indicar as limitações acerca das ações do CACS no DF: a quantidade de reprogramações dos recursos do PAR, no caso 162 vezes, tendo com referência apenas os 26 termos que receberam repasses.

Para evidenciar melhor a dificuldade do CACS-Fundeb/DF em relação ao uso do Simec como elemento de fortalecimento do ACS dos recursos repassados via PAR, vale destacar alguns dados referentes ao termo de compromisso n.º 4858/2012, o mais antigo dentre os que foram inseridos nesse sistema. Valor empenhado de R\$ 34.225.889,16 e pagamento efetivado de R\$ 33.605.389,16 até a primeira semana de outubro de 2020. A complexidade já é anunciada no objeto do termo: equipamentos para climatização das escolas de ensino fundamental (ventilador e/ou condicionador de ar); mobiliário para as salas de aula de ensino fundamental (EF) e médio (conjunto aluno e professor); projetor multimídia para as escolas; *tablets* educacionais para professores que atuam no ensino médio.

Até outubro de 2020, seis contratos tinham sido gerados e com uma quantidade impressionante de unidades adquiridas. Exemplo disso é o mobiliário para o EF com 138.294 conjuntos (aluno e professor). E esse total aumenta quando desagregado por bens específicos (cadeiras, mesas, etc.).

Além disso, o Simec permite que o CACS visualize a forma de contratação (licitação própria ou adesão à ata). Nessa parte do Simec é possível acessar as abas: forma de contratação, monitoramento, notas fiscais, pagamentos efetuados e pendências/finalizar. A aba *monitoramento* é a única que parece atender, e ainda assim de forma relativa, à lógica de ACS do CACS, pois permite visualizar as quantidades previstas no termo, o que foi recebido e lançado, bem como o valor de referência, de aquisição e o montante total gasto em cada item. Já a aba *notas fiscais* é a mais perfeita materialização do que foi afirmado antes em relação ao formato para atender ao poder executivo e aos órgãos de controle. Logo em seguida, aparece a aba *pagamentos efetuados* que, no caso desse termo, não havia lançamentos, sendo preciso acessar outra parte do Simec, intitulada *PAR*, e não o *PAR 2011-2014*, ou seja, uma complexidade a mais nas dificuldades já apontadas. Quanto à aba de *pendências/finalizar* há um espaço chamado *visualizar resumo da prestação de contas*, no qual é possível acessar todos os detalhes da execução física e financeira. Na parte da execução física, dentre as várias informações distantes da realidade do CACS, pode-se acessar dados precisos acerca da distribuição dos bens e onde cada um se encontra, o que permite ao conselho, caso seja do seu desejo, realizar visitas *in loco* para a checagem, obviamente por amostragem ou em função de alguma denúncia.

Um termo de compromisso como esse deixa claro o abismo entre o CACS e o uso do Simec para o fortalecimento do ACS, até porque não se pode esquecer da precária infraestrutura administrativa disponibilizada pelo GDF.

Mas há outro aspecto que precisa ser considerado no que se refere às atribuições do CACS junto aos recursos repassados via PAR: a incerteza em relação aos termos de compromisso que serão objeto de análise para emissão de parecer. Até outubro de 2020, o CACS-FUNDEB/DF tinha analisado e emitido parecer conclusivo de apenas um termo de compromisso, o de n.º 6103 de 2012, cujo objeto era a aquisição de veículo acessível padronizado. O CACS foi avisado pelo FNDE apenas 60 dias antes do prazo final para emissão de parecer conclusivo. Analisar as prestações de contas e enviar “demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos” (parágrafo único, art. 10, Lei 12.695/2012) nesse prazo significa romper com a lógica do razoável. Se o CACS tivesse sido avisado já na origem do termo citado, no caso em 2012, o parecer conclusivo poderia ser resultado de um ACS de várias gestões de conselheiros, com os mais diversos registros e

análises parciais. Ter-se-ia, em vez de 60 dias, oito anos (2012 a 2020) ou mais para que o valor repassado (R\$ 1.056.000,00) fosse submetido ao acompanhamento e controle social do CACS. Este poderia, não só conferir as aquisições feitas ao longo da tramitação do processo, mas também acompanhar as reprogramações e os seus motivos. Ou seja, o parecer conclusivo no final seria emitido com o mínimo de segurança. Segue o texto que aparece no final do parecer em questão.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/ Fundeb), no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Artigo 10, da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, e **considerando a análise e conferência de toda a documentação comprobatória das receitas e despesas** relativas ao objeto do Termo de Compromisso em questão, **resolve legitimar as contas regulares.** (grifo meu).

Fica absolutamente claro o altíssimo nível de comprometimento dos conselheiros em relação à emissão do parecer. É óbvio que o CACS não considerou a análise e conferência de toda a documentação disponível, muito menos com avaliação diferenciada para as receitas e despesas. Esse texto padrão do FNDE é, para afirmar o mínimo, distante da realidade operacional dos conselhos.

É preciso enfatizar que as limitações do Simec para que o CACS melhore o ACS dos recursos repassados via PAR não pretende desqualificar esse sistema. Não se pode negar que ele é instrumento importantíssimo para avançar no cuidado com os recursos públicos, principalmente em tempos de perdas de direitos e ameaças quase que diárias aos valores republicanos e à própria democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo abordou as limitações do CACS-FUNDEB/DF no que se refere ao acompanhamento e controle social (ACS) dos recursos financeiros do Fundo, do PNATE e dos transferidos via PAR.

Sustentou-se que a fiscalização dos recursos financeiros da educação é fundamental, mas que deve continuar a ser de competência dos órgãos de controle, e não atribuição do CACS. Contudo, isso não significa afastamento completo desse conselho das estruturas de fiscalização já existentes; pelo contrário, devem ser estabelecidas conexões sólidas entre os processos de fiscalização e de ACS. Mas isso é diferente de tornar o CACS como apêndice de outros órgãos e com papel de assessoramento. A Resolução FNDE n.º 05/2020 ilustra bem esse risco, na medida em que coloca o Conselho como órgão colegiado “de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento...” (inciso III, art.4º).

Para evitar o enfraquecimento do ACS é necessário que se garanta, pelo menos, infraestrutura administrativa adequada para o funcionamento do CACS já nos projetos de lei de regulamentação do novo Fundeb em tramitação no Congresso Nacional (PL n.º 4372 [Câmara] e 4519 [Senado] de 2020). Na verdade, seria mais interessante que na nova lei do FUNDEB fosse prevista legislação federal específica para regulamentação do Conselho do Fundo, com detalhes acerca da composição, atribuições, condições de funcionamento, formação dos conselheiros etc.

Ainda sobre essa possível lei de regulamentação do CACS, sugere-se que as atribuições sejam ampliadas, de forma que o Conselho seja responsável pelo acompanhamento e controle social de todos os recursos da educação, obviamente sem prejuízo de encaminhamentos específicos dos recursos do FUNDEB. Essa proposta se fortalece, não só devido à necessidade de um controle social sobre 100% do orçamento da educação, mas também devido à existência do Valor Aluno Ano Total (VAAT) que consta nas minutas de lei em tramitação.

Outro aspecto que o trabalho chama a atenção é a urgente necessidade do MEC aperfeiçoar os sistemas (Sigpc e Simec) utilizados pelo CACS para ACS dos recursos do PNATE e do PAR, de forma que estes “conversem” com a lógica do Conselho. Sem isso, esses sistemas continuarão excelentes, mas apenas para atender às necessidades do poder executivo e dos órgãos de controle.

No caso dos recursos do FUNDEB seria interessante o estabelecimento de protocolos básicos em termos de solicitação de documentos ao governo e aos órgãos de controle, sobretudo em função da demora por parte do poder público em responder às demandas do CACS. Sugere-se mesmo que isso seja feito de forma dialógica, inclusive com a participação dos tribunais de contas e dos ministérios públicos dos estados e do Distrito Federal. Tais protocolos devem contribuir para que o acompanhamento e controle social sejam cada vez mais aperfeiçoados. O ideal é que tais protocolos sejam submetidos a avaliações periódicas de forma a atualizá-los de acordo com as necessidades e a realidade.

Por fim, afirmar que “as atividades [dos conselheiros] exigem conhecimentos técnicos específicos, que se impõem ao papel político de controle social sobre os recursos que fiscalizam” (MADUREIRA E GOUVEIA, 2019, p.9) pode ser perigoso e fragilizar o CACS. Isso porque, se o papel meramente político do CACS não dá conta sozinho das complexidades que estão postas no âmbito do ACS dos recursos, a imposição de conhecimentos técnicos sobre o papel político desse conselho, a rigor, anularia a sua natureza. Portanto, entende-se que o CACS precisa se concentrar na sua atribuição de acompanhamento e

controle social dos recursos e fazer uso, tanto quanto possível, de conhecimentos técnicos por intermédio de assessoria técnica de alto nível que os governos deveriam disponibilizar.

REFERÊNCIAS

BORBA, Silvânia Lucia de Souza. **Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3704/1/arquivo131_1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996** (lei de regulamentação do Fundef). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____. **Lei 11.880, de 09 de junho de 2004** (institui o PNATE e o PEJA). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____. **Lei 11.494, de 20 de junho de 2007** (lei de regulamentação do Fundeb). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____. **Lei 12.695, de 25 de julho de 2012** (dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____/MEC/FNDE. **Resolução n.º 05, de 08 de maio de 2020** (estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar–PNATE.). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-ainformacao/institucional/legislacao/>. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____/Câmara Federal. **PL n.º 4372**, de 27/08/2020 (regulamenta o novo FUNDEB). Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoes>. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

_____/Senado Federal. **PL n.º 4519**, de 09/09/2020 (regulamenta o novo Fundeb). Brasília. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144627>. Acesso em: 17 de outubro de 2020.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos**. 2015. 220 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14951>>. Acesso em: 11 out. 2020.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/fiscalizacao/>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

GARELLI, Franco. **Contrato Social**. In BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1986.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n.º 793, de 19 de dezembro de 2008** (criação do CACS-Fundeb/DF. <http://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Lei-complementar-793-2008.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2008.

LIMA, Ubirajara Couto; ARAGÃO, José Wellington Marinho de. O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; SILVA, Reginaldo de Souza (Org.). **Capacitação docente e responsabilidade social: aportes pluridisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2010, pp. 259-273. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/329/pdf/tenorio-9788523208912-16.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

MADUREIRA, Maria Stael Madureira; GOUVEIA, Andréa Barbosa. O Fórum do Fundeb: uma invenção paranaense na fiscalização dos recursos da educação. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 18, 2019.

PRIBERAM DICIONÁRIO (online). Disponível em: <https://dicionario.priberam.org>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo/RS: uma reflexão das relações governo e sociedade.** 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/15521>>. Acesso em: 11 out. 2020.

Francisco José da Silva

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal/EAPE
Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Distrito Federal (CACS-Fundeb/DF).
E-mail: manoonam2br@yahoo.com.br

Recebido em: 23/10/2020

Aprovado em: 27/05/2021

A política de financiamento da educação no estado de Rondônia entre 2007 e 2019¹

Education funding policy in the brazilian state of Rondônia from 2007 to 2019
La política de financiamiento de la educación en el estado de Rondônia entre 2007 y 2019

ALESSANDRA BERTASI NASCIMENTO

<https://orcid.org/0000-0002-7894-1180>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-graduação em Educação
Departamento de Educação
Nova Andradina, MS, Brasil

MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES

<https://orcid.org/0000-0001-5218-8541>

Universidade Estadual de Campinas
Programa de Pós-Graduação em Educação
Departamento de Educação
Campo Grande, MS, Brasil

LEANDRO SAUER

<https://orcid.org/0000-0003-4882-428X>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós-Graduação em Administração
Escola de Administração e Negócios
Campo Grande, MS, Brasil

Resumo: O texto analisa, em contexto federativo, a política de financiamento da educação no estado de Rondônia, de 2007 a 2019. Trabalhou-se com a legislação educacional, com os relatórios resumidos da execução orçamentária, documentos da imprensa e do movimento sindical docente. Constatou-se que a política de financiamento da educação no estado se desenvolveu em dois ciclos no período, porque foi subordinada à política econômica. O primeiro ciclo foi marcado pela ampliação do direito à educação. O segundo ciclo moveu-se pela austeridade fiscal, rompendo o ciclo imediatamente anterior.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento para MDE. Fundeb no estado de Rondônia. Austeridade Fiscal.

¹ Realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul– UFMS/MEC – Brasil.

Abstract: *The text analyzes, the education funding policy in the Brazilian state of Rondônia in a federative context from 2007 to 2019. The research included the education legislation, the budget execution summary reports, press documents, and documents written by the teaching union movement. The education funding policy in the state was developed in two cycles in the period as it was subordinated to economic policy. The first cycle was marked by the expansion of the right to education. The second cycle was moved by fiscal austerity, by breaking the immediately previous cycle.*

Key words: *Education policy. Funding for MDE. Fundeb in the state of Rondônia. Fiscal Austerity.*

Resumen: *El texto analiza, en el contexto federativo, la política de financiamiento de la educación en el estado de Rondônia, de 2007 a 2019. Se trabajó con la legislación educacional, con los informes resumidos de la ejecución presupuestaria, documentos de la prensa y del movimiento sindical docente. Se constató que la política de financiamiento de la educación en el estado se desarrolló en dos ciclos en el período, porque fue subordinada a la política económica. El primer ciclo fue marcado por la ampliación del derecho a la educación. El segundo ciclo se movió por la austeridad fiscal, rompiendo el ciclo inmediatamente anterior.*

Palavras-chave: *Política educacional. Financiamento para MDE. Fundeb em el estado de Rondônia. Austeridad Fiscal.*

INTRODUÇÃO

A aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal e congelou por 20 anos, nos patamares de 2017, os gastos federais primários públicos para a área social, ocorreu na conjuntura político-econômica pós “golpe legislativo-judicial-midiático” (AMARAL, 2017, p. 5). Tal fato significou, sobretudo, a desvinculação de recursos financeiros, para colocar em vigência a agenda ultraliberal em contexto de austeridade fiscal, com sérias alterações no padrão de financiamento da política social, tendo como imperativo a redução das ações do Estado para a área.

O ciclo de políticas educacionais herdadas do momento anterior, mas ainda em curso, passou a ser norteado pelo contexto de austeridade fiscal. Com isso, alteraram-se as políticas educacionais construídas para ampliar o direito à educação, cuja concepção se expressou na aprovação da Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e alinhou o planejamento educacional em contexto federativo. O PNE 2014-2024, para a materialização de suas metas e consequentes estratégias, dispôs-se a gastar, até o final do decênio, 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Tal dispositivo sucumbiu diante da austeridade fiscal (AMARAL, 2017).

O gasto de 10% do PIB em educação, em contexto federativo, exigiria de cada ente seu quinhão de esforço, dado que “[...] a variação da receita de impostos pode ser muito diferente – para mais e para menos – entre as unidades federadas

de acordo com a riqueza produzida por cada uma.” (ARELARO; FERNANDES, 2015). Isso porque o financiamento para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), dispositivo constitucional, advém da receita de impostos da União em interseção com os diversos entes federativos, ainda que a receita de cada um deles seja originada das suas expensas e se transforme em despesa mediante o binômio centralização *versus* descentralização.

O ciclo das políticas educacionais a partir do século XX teve, no PNE 2014-2024, sua expressão de condensação como epicentro da política educacional (DOURADO, 2017). Sua importância se dá porque a

[...] discussão sobre políticas e gestão da educação [...], expressa uma tessitura sócio-política complexa, que se articula às agendas transnacionais, ao Estado nacional, a relação entre os entes federados, às especificidades do Sistema educacional brasileiro, à gestão, à avaliação e ao financiamento, à qualidade e às concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros. (DOURADO, 2017, p. 176).

Remonta ao período a principal política de financiamento da educação básica, originada na vinculação constitucional de recursos para MDE, que criou uma subvinculação, instituída pela Emenda Constitucional n. 53, regulamentada pela Lei n. 11.494 e pelo Decreto Presidencial n. 6.253, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – (BRASIL, 2006, 2007b, 2007a), cuja vigência seria até 2020. Apesar da disputa de diferentes forças sociais no país, foi aprovado no Senado Federal e se tornou permanente. Foi promulgado como Emenda Constitucional n. 108 (BRASIL, 2020).

Os recursos para MDE, que compõem a conta estadual única do Fundeb, têm origem na receita própria de impostos de cada ente federativo. No caso do Fundeb, a subvinculação de 20% dos impostos estaduais considera as matrículas da educação básica do ano anterior, registradas no censo educacional. Quando dividida a soma total dos impostos pelas matrículas, tem-se o valor do custo aluno ano mínimo (VAA) de cada ente federado. Esse valor do VAA nas esferas subnacionais não pode ser inferior ao VAA nacional, definido anualmente nos termos da legislação do Fundeb. Quando as receitas de impostos de cada ente federativo, em particular, não alcançam o VAA nacional, a União deve complementar os recursos.

O Fundeb, ao substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ampliou o direito à educação, por considerar o conjunto das matrículas da educação básica (CURY, 2014). Também manteve, como o Fundef, o lastro de percentual de recursos do fundo para a remuneração docente, mediante a obrigatoriedade de

Planos de Cargos, Carreira e Remuneração Docente (PCCRs) em cada unidade federativa. Sobretudo, o Fundeb criou dispositivos para a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em lei específica (BRASIL, 2007a).

A Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008), ainda que aprovada fora do prazo instituído pela Lei do Fundeb, entre outros direitos docentes, instituiu o PSPN. A materialidade do PSPN, todavia, transformou-se em contenda federativa (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011). Por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), Governadores estaduais alegaram quebra de autonomia federativa por parte da União, quando determinou, em Lei, o pagamento do PSPN na interseção da política educacional. O Fundeb poderia ser uma política de coordenação federativa, no que tange à diminuição de assimetrias regionais, nesse caso, a partir de um patamar mínimo do valor da força de trabalho docente, bem como da instituição da jornada de trabalho docente de 1/3 sem a presença de educandos. Fato foi que a Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008) só começou a vigorar em 2013, retroativa a 2011, quando a União ganhou a causa no Supremo Tribunal Federal (FERNANDES; MIURA, 2019).

É nesse contexto federativo, portanto, que este artigo objetiva analisar os possíveis efeitos da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016) para as receitas e despesas em MDE no estado de Rondônia, no período de 2007 a 2019.

Trabalhou-se com a legislação educacional, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs), referentes ao período de janeiro a dezembro/bimestre novembro-dezembro, publicados no Diário Oficial do Estado (DOE), no primeiro bimestre do ano subsequente. Os valores correntes foram corrigidos para fevereiro de 2020, pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da calculadora do cidadão, disponibilizada pelo Banco Central.

Além da introdução do artigo, na primeira seção apresentam-se os recursos disponíveis para financiar a política educacional do estado de Rondônia, de 2007 a 2019. Na segunda, expõem-se os montantes de gastos em MDE e do Fundeb no estado, cotejados às responsabilidades educacionais no período em tela. Em seguida, tecem-se as considerações finais.

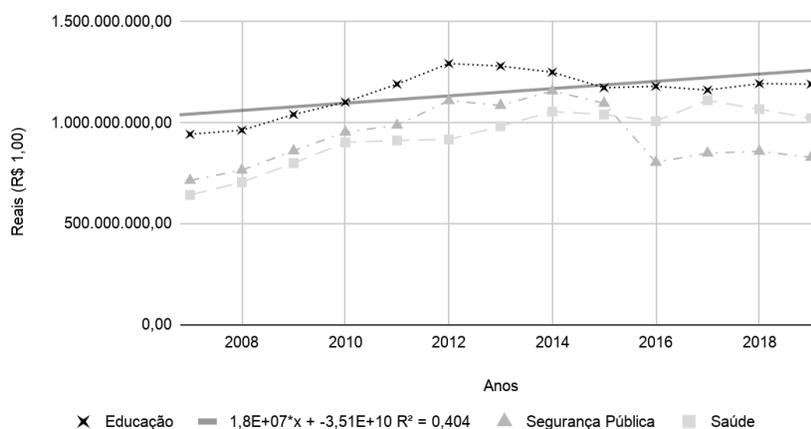
RONDÔNIA: RECURSOS FINANCEIROS PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

No estado de Rondônia, a educação foi o setor com a maior distribuição de despesa ao longo da série histórica de 2007 a 2019 (gráfico 1). Isso se deveu à obrigatoriedade constitucional de vinculação de percentual mínimo de impostos.

Embora a educação, em âmbito nacional, já sentia o efeito de cortes desde 2015, decorrentes da política macroeconômica adotada pelo governo federal (ROSSI et al., 2019), em Rondônia a diminuição dos recursos se fez sentir em 2013 e 2014. O estado retomou o crescimento em 2016 e seguiu com resultados inconstantes, sem atingir o patamar de 2013.

A análise dessa despesa, por meio do ajuste da linha de tendência, descontada a influência da inflação, revela a seguinte expressão: (Educação = R\$18.027.219,20 Ano + R\$1.040.817.796,30). Em média, de 2007 a 2019, o aumento nas despesas com educação foi da ordem de R\$18.027.219,20. A linha de tendência, via regressão linear simples, explica significativamente a variabilidade dos dados (ANOVA, $p = 0,02$, $R^2 = 40,4\%$).

Gráfico 1 - Distribuição das três maiores despesas realizadas pelo governo estadual, por especificação. Rondônia, 2007-2019



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Contudo, no estudo do comportamento norteado pela conjuntura político-econômica adotada pelos governos federais no período pré e pós *impeachment*, 2007 a 2016 e 2016 a 2019, respectivamente, obtivemos nuances distintas.

2 “Esta medida mostra o quanto o comportamento das variáveis X explicam a variação de Y e não justifica uma relação de causalidade da variável Y pelo vetor de variáveis X. [...] O R2 pode variar entre 0 e 1 (0 a 100%), porém é praticamente impossível a obtenção de um R2 igual a 1, uma vez que dificilmente todos os pontos cairão em cima de uma reta. Em outras palavras, se o R2 for 1, não haverá resíduos para cada uma das observações da amostra em estudo. Porém, se as variáveis explicativas não forem adequadas para explicar o comportamento de Y, o R2 ficará próximo de 0.” (FÁVERO et al., 2009, p. 353).

De 2007 a 2016, a linha de tendência representada pela expressão Educação = R\$32.084.840,62 Ano + R\$995.300.893,30 expôs investimento médio da ordem de R\$32.084.849,62. O valor foi maior que o referente ao levantamento de todo o período.

De 2016 a 2019, período de mudanças na política econômica pós-*impeachment*, no contexto da aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016), mas sem franca influência decorrente de sua aprovação, a equação estimada foi: Educação = R\$6.396.541,05 Ano + 1.169.976.674,00; um investimento médio da ordem de R\$6.396.541,05. Esse valor implicou significativa redução média da ordem de R\$25.688.308,57 ao ano, mesmo com divulgação do crescimento de 5,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado de Rondônia em 2017, comparado ao ano de 2016 (RONDONOTÍCIAS, 2019).

A análise da série história, em contexto político-econômico diverso de ciclo anterior, reitera a defesa da importância da vinculação mínima de 25% dos impostos específicos, visando à relativa estabilidade de recursos e possibilidades de investimento na educação, a fim de que não se mantivesse refém de prioridades governamentais (GOUVEIA; SOUZA 2015).

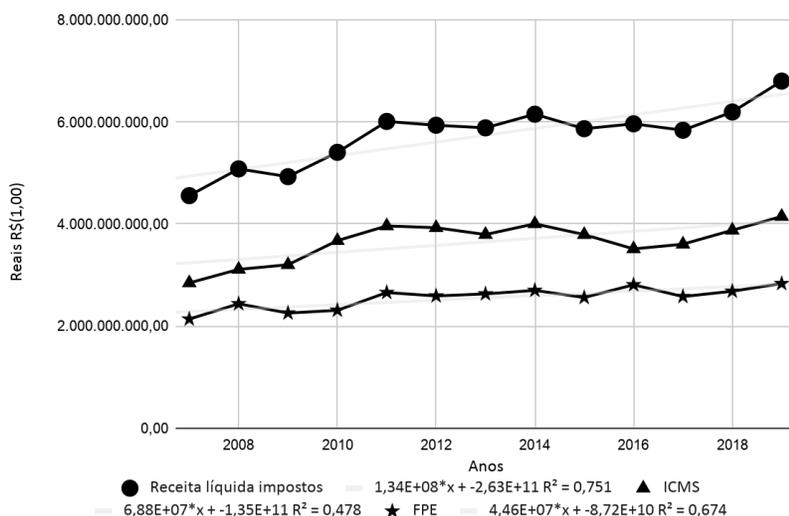
Ainda que setores sociais, em processo de correlação de forças que se materializaram em textos legais, tenham conseguido conquistas relacionadas ao aumento do direito à educação e ao financiamento para que seja pública, laica, de qualidade e socialmente referenciada, os estudos das emendas constitucionais correlatas à educação demonstram que o financiamento da educação para MDE no Brasil foi e continua marcado por histórica recusa da ampliação de recursos por parte do Estado (OLIVEIRA; FERNANDES, 2018).

No gráfico 2, verifica-se que as principais fontes que compõem o Fundeb, a receita do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), tiveram coeficiente angular da linha de tendência, com comportamento ascendente de 134,68 e 44 milhões/ano e R2 com ajuste da linear de 75%, 47% e 67% para o conjunto de dados, respectivamente.

Também se explicita o crescimento da receita líquida de impostos, ICMS e FPE, ainda que tenha passado por oscilações em 2009, 2012, 2013 e 2015. Esses anos sugeriram subprocessos, decorrentes dos elementos dos anos de crise nacional, com efeito na economia estadual, quais sejam: em 2009, no governo Lula, refletiu-se a crise mundial, com conseqüente estagnação da exportação (MARCONI; BRANCHER, 2017); em 2012, no primeiro mandato de Dilma, em decorrência da forte contração fiscal e desaceleração do PIB, ainda que se tenha introduzido a retomada de ações expansionistas, com controle de gastos correntes (em ação até 2014), não se obtiveram resultados positivos no crescimento

(BARBOSA, 2013); 2013, portanto, expressou o efeito no endividamento das famílias, diminuição do consumo, redução na estrutura do mercado de trabalho e renda familiar (BASTOS, 2017), culminando em manifestações populares; e, em 2015, a recessão (DWECK; TEIXEIRA, 2017), com aumento na taxa de desemprego e de arrecadação (MELLO; ROSSI, 2017).

Gráfico 2 - Receita por especificação. Rondônia, 2007-2019 (R\$1,00)



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

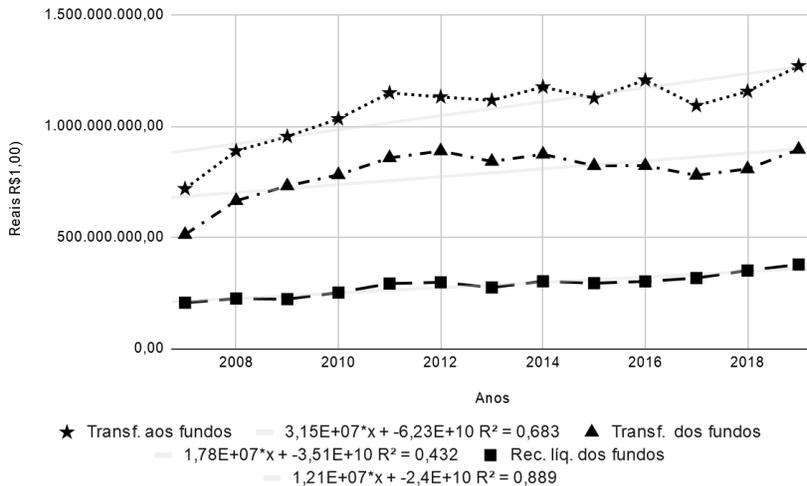
No Brasil, a variação acumulada no ano do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), segundo o IBGE (2019), saltou de 3,14% (2006) para 5,9% (2008), 6,41% (2014), 10,6% (2015), dando mostras do impacto na renda das famílias brasileiras e, por conseguinte, no consumo. Seguiu em queda para 6,29% (2016), 2,95% (2017), aumento para 3,75% (2018) e 4,31% (2019) sem, no entanto, superar o percentual de 2008 a 2015.

Considerando que a receita do Fundeb e a base de 25% de incidência para financiar a MDE, a Despesa de MDE por subfunção e do Fundeb com remuneração de profissionais do magistério são indicadores que auxiliam compreender a evolução das finanças dos fundos, de MDE e valorização docente, itens que serão analisados a seguir.

MDE E FUNDEB NO ESTADO DE RONDÔNIA

Para formar o Fundeb, compuseram o gráfico 3 a transferência de contribuição do estado à formação dos fundos, a transferência dos fundos e a receita líquida do Fundeb em Rondônia.

Gráfico 3 - Formação do Fundeb, por especificação. Rondônia, 2007-2019



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Nas três séries de dados, respectivamente, o coeficiente angular da linha de tendência teve comportamento ascendente de 31,5, 17,8 e 12,1 milhões/ano e R^2 com ajuste da linear de 68%, 43% e 88%.

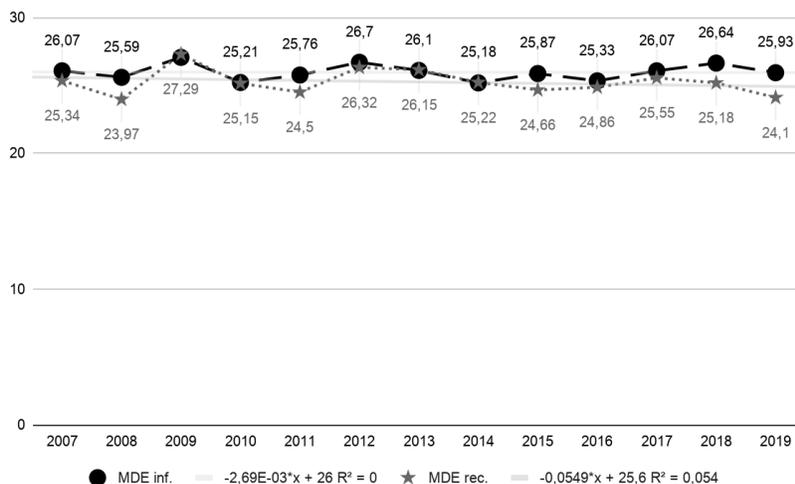
Em quaisquer anos, Rondônia apresentou decréscimo ao receber as transferências do fundo, contribuindo para a redistribuição a outros entes federados, a fim de corrigir desigualdades. Entretanto, nas publicações dos RREOs, os sinais orientadores de acréscimo (+) ou decréscimo (-) só foram registrados a partir de 2015, aspecto não contributivo à transparência nas prestações de contas neles veiculadas, com omissão frente aos manuais de elaboração dos RREOs (BRASIL; MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2007).

Constatou-se, pelos RREOs, que o estado não recebeu complementação da União às transferências dos fundos, crescente até 2012 e com resultados oscilantes até 2017, quando voltou a mostrar elevação, com maior transferência de valores à composição da cesta do Fundeb, conforme o valor numérico do resultado líquido.

É da receita líquida de impostos e transferências, após dedução das transferências constitucionais aos municípios, que se compõe a receita de MDE. No caso de Rondônia, em que há decréscimo na receita líquida dos fundos, o percentual de MDE mínimo de 25% a ser aplicado é calculado pela soma das despesas de ações típicas, receita líquida dos fundos, restos a pagar cancelados e aplicações financeiras, dividido pelo total líquido de impostos e transferências x 100, conforme os manuais de elaboração dos RREOS.

Utilizando-se a fórmula descrita, foram recalculados os dados informados nos RREOS a partir dos valores correntes. Os resultados revelaram comportamento descendente para o percentual de MDE informado (-2,69), com R2 em 0 e para o percentual recalculado (-0,0549), com R2 igual a 0,054.

Gráfico 4 - Percentual de MDE informado nos RREOS e recalculado. Rondônia, 2007-2019

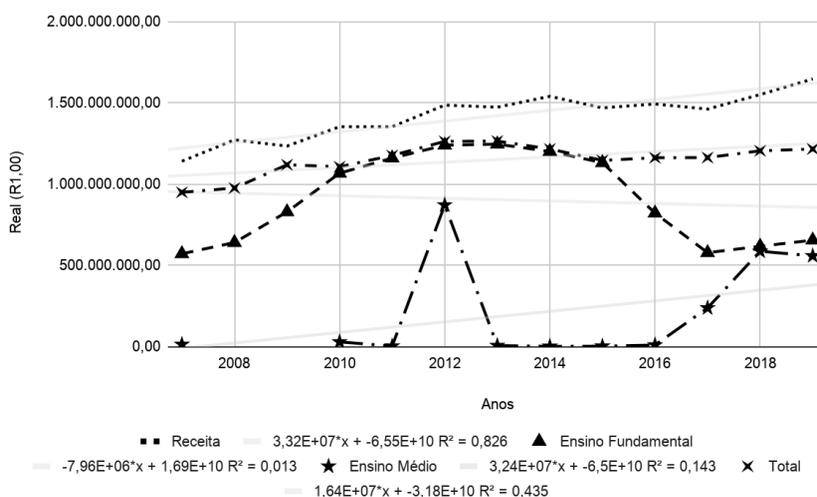


Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

A comparação dos resultados expressa a não aplicação de 25% das receitas líquidas de impostos e transferências em MDE nos anos de 2008, 2011, 2015, 2016 e 2019. Esses anos foram diferentes daqueles registrados para a queda da receita líquida (2009, 2013), exceto 2015, momento em que a recessão econômica já estava instalada, e 2019.

A aplicação da receita de MDE, demonstrada no gráfico 5, explicitou que as despesas com o ensino médio e o total das ações típicas tiveram comportamento ascendente, com coeficiente angular da linha de tendência em 33,2 milhões, 32,4 milhões e 16,4 milhões/ano, respectivamente. Entretanto, essa mesma prova, aplicada ao ensino fundamental, revelou comportamento decrescente, -7,96 milhões/ano. O ajuste linear (R^2) para a receita e total de despesa foi de 82% e 43%, respectivamente. Tais resultados não se confirmaram para o ensino fundamental, em 1,3% e ensino médio, em 14,3%.

**Gráfico 5 - Receita e despesa de MDE, por especificação.
Rondônia, 2007-2019**



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

No caso do ensino fundamental, a partir de 2014, constatou-se decréscimo de matrícula migrada para o âmbito municipal, em virtude da política de reordenamento criada pelo Governo do Estado de Rondônia, por meio do Decreto n. 20.070 (RONDÔNIA, 2015a). O documento instituiu o Programa de Parceria Educacional Estado-Município, para universalizar o atendimento

do ensino fundamental e firmar um termo de cooperação com os municípios para que se responsabilizassem, gradativamente, pela primeira etapa do ensino fundamental (1º ao 5º ano).

Para o ensino Médio, os RREOS dos anos de 2008 e 2009 não registraram dados. Houve, na série, uma grande variação nos valores de investimento. Em 2016, com a política de reordenamento, o investimento aumentou; tornou a expressar redução em 2019.

Os totais de receita e de despesa em MDE não mantiveram o mesmo comportamento na série. A receita cresceu a partir de 2017. A despesa, após redução e variação entre os anos de 2015 a 2018, retomou o valor de 2014 (1,214 bilhão).

No tocante às matrículas, turmas e funções docentes para a série histórica, conforme tabela 1, o número total de matrículas anual entrou em decréscimo desde 2010, chegando, em 2019, com -26% que em 2009.

Tabela 1 - Número de matrículas, turmas e funções docentes da educação básica estadual. Rondônia, 2007-2019

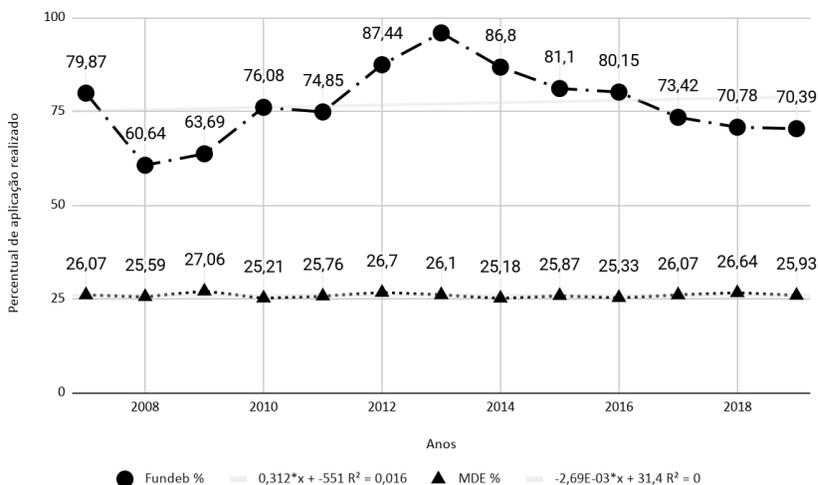
Anos	Matrículas	Turmas	Funções docentes
2007	257414	8658	7357
2008	260744	8716	7651
2009	263738	8897	7835
2010	255860	8937	7914
2011	250421	8985	8282
2012	246731	9038	8255
2013	240870	9045	8315
2014	233367	8828	8014
2015	228467	8485	7646
2016	217077	7830	6808
2017	204110	7566	6597
2018	196530	7577	6466
2019	195085	7442	6155

Fonte: Elaborada pela autoria a partir de: Laboratório de dados Educacionais dos microdados do Censo Escolar/INEP (2020).

Já o número de turmas e funções docentes foi crescente até 2013, ano em que começou a vigorar o PSPN. Anotou-se decréscimo, a partir de então, em ambos os indicadores, de modo a atingir em 2019, respectivamente, -21,5% e -26%, em relação a 2013. O percentual de redução de matrículas foi igual à redução de funções docentes na série histórica.

O gráfico 6 informa os percentuais de aplicação de MDE e do Fundeb em despesa com profissionais do magistério. Os resultados revelaram comportamento ascendente para o percentual aplicado do Fundeb (0,312), com R2 em 1,6% e comportamento descendente para o percentual de aplicação em MDE de 26,9%, com R2 igual a zero.

Gráfico 6 - Percentuais de aplicação de MDE e do Fundeb em despesa com profissionais do magistério, rede estadual de educação básica. Rondônia, 2006-2016



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

A partir de 2014, o percentual de aplicação do Fundeb em despesa com profissionais do magistério reduziu, acompanhando a queda no número de matrículas, turmas e funções docentes.

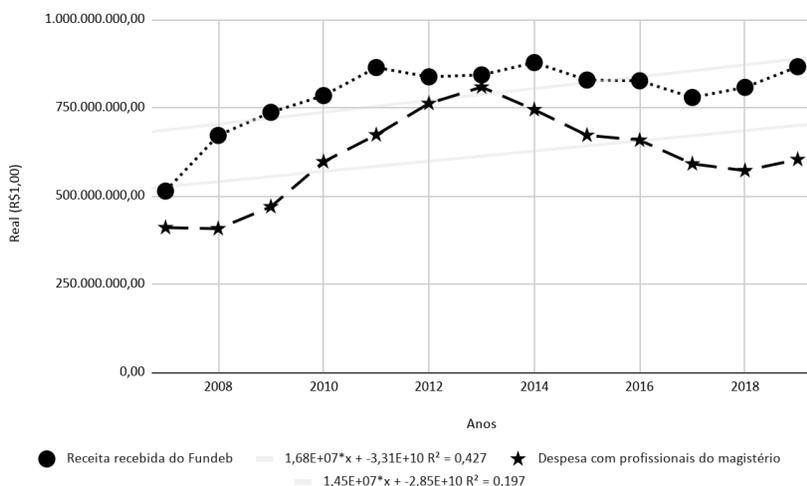
Em 2018 e 2019, o percentual permaneceu em 70%, uma diferença aproximada de 25%, em comparação com 2013, seu maior investimento.

Nesse cenário estruturou-se a reivindicação da categoria docente, devido às perdas salariais de aproximadamente 35% e à proposta recusada de reajuste linear de 6%, no ano de 2011, indicando a possibilidade de utilização de parte do percentual de 25% de MDE para investimento em educação (NASCIMENTO, 2019).

Essa possibilidade é reiterada na informação “[...] as receitas que podem ser destinadas ao pagamento de salários docentes não se restringem às receitas do Fundeb. Elas são mais amplas, porque são as de MDE, como determina a legislação educacional em vigência.” (FERNANDES; FERNANDES, 2016).

O gráfico 7 auxilia a aprofundar a análise. Tanto a receita recebida do Fundeb quanto a despesa com os profissionais do magistério tiveram comportamento ascendente na linha de tendência, em 16,8 milhões e 14,5 milhões/ano e R2 42,7% e 19,7%, respectivamente.

Gráfico 7 - Receita recebida do Fundeb e despesa com profissionais do magistério. Rondônia, 2007-2019



Fonte: Elaborado pela autoria a partir de: RREOs (RONDÔNIA, 2008b, 2009b, 2010, 2011, 2012b, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Existem três períodos básicos a serem levados em conta: o início do Fundeb, a implantação do PSPN e a vigência da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016).

O ano de 2007 marcou a transição para o Fundeb, com ampliação da cobertura para a educação básica. Em relação ao ano anterior, o número de turmas aumentou 2%. O estado passou a contribuir com a formação da cesta a ser redistribuída e, ainda assim, a transferência do fundo aumentou, o que poderia explicar a redução de 83% para 79,86% de aplicação do Fundeb com remuneração dos profissionais do magistério, apesar da queda de 17% do número de professores em função docente.

Especificamente em 2007, as funções docentes por formação incluíam 925 com Ensino Médio e 6.390 com Educação Superior. Nesse ano, havia uma mobilização para a reposição salarial aguardada desde 2005, e ainda se esperava a implantação do primeiro Plano Estadual de Educação, o que possibilitaria clara política para a educação. Isso só veio a se efetivar com a aprovação da Lei nº 3.565 (RONDÔNIA, 2015b).

Em 2008, houve a continuidade de queda do percentual realizado do Fundeb para remuneração dos profissionais do magistério, 60,63%. Nesse ano, foi aprovada a Lei Complementar n. 420 (RONDÔNIA, 2008a), o segundo PCCR estadual. O texto inicial dessa Lei resultou do consenso entre os profissionais da educação e representantes do governo. Todavia, efetivou-se a instituição de texto diverso, sem consentimento da categoria profissional interessada, no ano em que foi aprovada a Lei do Piso para a categoria nacional de professores (BRASIL, 2008).

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE, 2008a), a categoria respondeu com greve geral. Entre os itens de pauta para 2008, constavam: a luta por um índice de reajuste salarial no orçamento do estado (CNTE, 2008c), decorrente de política de arroxo salarial durante os dois mandatos do governador Ivo Cassol (2003-2010); adequação dos quadros da Secretaria de Estado da Educação (Seduc) à Lei do Piso (vencimento e jornada de trabalho) (CNTE, 2008b); e enquadramento de professores que haviam concluído a Educação Superior entre 2003 e 2007 ao segundo PCCR (CNTE, 2008c). Todas eram estratégias para obtenção de reajuste salarial.

A despesa do Fundeb com remuneração docente teve resultado crescente de aplicação entre os anos de 2009 e 2013, quando atingiu 95,92% de aplicação do Fundo.

Destacam-se a redução do número de funções docentes no Ensino Médio, o aumento nas funções com formação em Educação Superior e o aumento do número de turmas. Em 2009, o governo, ainda em política de restrição de reajustes no vencimento, justificou a redução do número de funções docentes pela crise econômica de 2008. Esse argumento foi rebatido pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rondônia (CNTE, 2009).

Ainda em 2009, foi aprovada a Lei Complementar n. 499 (RONDÔNIA, 2009a), segundo a qual os professores “Leigos e com formação em Nível Médio que não alcançarem o PSPN” (art. 1º) receberiam, segundo o art. 2º, o pagamento de “dois terços da diferença entre a remuneração recebida e o valor do PSPN” como complemento “na remuneração [...]”.

Em 2012, o art. 2º da Lei supracitada foi modificado: “será da exata diferença entre a remuneração recebida e o valor vigente no Piso Salarial Nacional do Magistério” (RONDÔNIA, 2012a). A correção conteve despesa para o estado, que seguiu a tendência de outros da federação brasileira a ter o PSPN incidindo no vencimento de professores no início de carreira, mas não na carreira como um todo, de modo que o piso tivesse efeito de teto (GOUVEIA; BASSI, 2016; GOUVEIA; FERRAZ, 2016).

Em 2012 e 2013, o aumento do percentual de utilização do Fundeb pode ser explicado pelo efeito do reajuste de 40% de algumas gratificações que atingiram os profissionais do magistério, proporcionado pela Lei Complementar n. 662 (RONDÔNIA, 2012a), somado ao impacto da implantação do terceiro PCCR, aprovado pela Lei Complementar n. 680 (RONDÔNIA, 2012b), apesar da queda na receita líquida de impostos e transferências.

O PCCR vigente (RONDÔNIA, 2012b) especifica, no artigo 74:

O valor do vencimento inicial dos profissionais do magistério será determinado a partir do piso salarial profissional nacional estabelecido pela Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, sendo este valor proporcional conforme a jornada de trabalho e classe.

Tal redação estabeleceu texto diverso do constante no § 1º do artigo 2º da Lei do Piso (BRASIL, 2008), ao fixar um valor mínimo para jornadas de, no máximo, 40 horas semanais e abaixo do qual os entes federados não poderiam consolidar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica.

A contar de 2014, o percentual de aplicação do Fundeb em remuneração dos profissionais do magistério entrou em decréscimo por influência, em princípio, da política de reordenamento, seguido da gradativa diminuição do número de funções docentes, turmas e matrículas, em aprofundamento de contenção de despesas e enxugamento da máquina estatal.

Para a série histórica, a média percentual de aplicação do Fundeb em remuneração dos profissionais do magistério foi de 79,05%. Tal resultado, em contexto federativo, aproxima Rondônia dos resultados de pesquisas as quais apontaram ampliação desses percentuais acima de 60% dos fundos (ARELARO, 1999; PINTO, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados para a série histórica no estado de Rondônia demonstrou a existência de dois ciclos na política de financiamento e remuneração docente em contexto federativo. O primeiro conteve dois subprocessos: o início da vigência do Fundeb e a aprovação da Lei do Piso.

Nesse primeiro ciclo, a conquista de direitos em âmbito nacional fixou o Fundeb, a Lei do Piso e o Plano Nacional de Educação. Essa legislação permitiu, por meio da ação sindical, tensionar as pautas de luta que se expressaram no primeiro subprocesso, frente à política de arroxo salarial e à ausência de clara política de educação, com vigência anterior ao Fundeb.

Seguiram-se a luta por adequação dos quadros da Seduc à Lei do Piso e a aprovação do primeiro Plano Estadual de Educação pela Lei nº 3.565 (RONDÔNIA, 2015b).

Resulta que, no primeiro ciclo, com a política econômica adotada, a despesa em Educação cresceu. Contudo, o investimento na remuneração docente não expressou valorização, pois o percentual de aplicação do Fundeb com remuneração aumentou conforme a receita e decresceu com o aumento de funções docentes. Nessa relação, também diminuiu o número de docentes com formação em Nível Médio/Normal, onde o PSPN incide, e aumentou o número de docentes com formação em Educação Superior, que tende ao achatamento.

O pós-*impeachment* marcou o segundo ciclo, quando se retiraram as políticas imediatamente anteriores, com efeito de redução de investimentos na Educação rondoniense, ainda que diante de aumento na receita líquida de impostos e, por consequência, na formação e receita líquida do Fundeb. Todavia, o percentual de investimento do Fundeb com remuneração docente reduziu para a faixa de 70%, inferior ao patamar de 2010, quando ainda se vivenciava o arroxo salarial decorrente da política do governo de Ivo Cassol.

Diante do cenário recente, que reconfigura as políticas educacionais em contexto de austeridade fiscal, por meio de restrição orçamentária, com vistas a manter a lógica rentista do projeto hegemônico de sociedade, a principal política de financiamento da educação básica encontra-se, também, em disputa, por setores da sociedade brasileira.

A aprovação do PNE 2014-2024, com o alinhamento do planejamento educacional em contexto federativo, preservou políticas anteriores, que guardavam vínculos constitucionais e as ampliou, objetivando reduzir processos de desigualdades de toda ordem, que se expressam na política educacional e que, historicamente, obstaculizam e interrompem oportunidades.

Em contexto federativo, o caso do estado de Rondônia contribui para demonstrar a influência dos ciclos das políticas econômicas no financiamento da política educacional e de como esta se subordina àquelas. As influências evidenciam-se principalmente no tocante à política educacional, pois os dispositivos da vinculação constitucional de recursos e suas subvinculações estão ordenados pelas políticas de fundos com montantes de financiamento para MDE, cujos valores oscilam diante da economia, porque são percentuais sobre a receita de impostos.

A indução da União, que cria condições jurídico-legais para os entes federativos aderirem às políticas, como é o caso das políticas de fundos e da valorização docente mediante os dispositivos da Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008), no caso do estado de Rondônia, demonstrou que os arranjos locais também se revestem de importância para a materialidade da política educacional.

Observou-se que, no caso do estado de Rondônia, porque em contexto federativo, a interseção da política educacional promovida recebeu efeitos das determinações da política econômica. Tal fato constatou-se na receita e despesa para MDE, bem como na condução do pagamento do PSPN, no início e na estrutura da carreira docente.

O caso do estado de Rondônia é, assim, ilustrativo dos ciclos que se processaram no período em tela. Inicialmente, ocorreu um período de interseção da política educacional, com vistas a ampliar o direito à educação, por meio de seu financiamento e da ampliação da reprodução da força de trabalho docente, ainda que tal situação tenha sido afetada pela política econômica. Uma nova situação se evidenciou a partir de 2016, quando o próprio Estado decidiu reverter a ampliação de direitos constitucionais, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016). Tal aprovação rompeu o ciclo imediatamente anterior e, certamente, quebrou o pacto fiador promovido pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Novas interseções entre União e entes federativos já se encontram em curso, para atender aos imperativos da austeridade fiscal.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017.

ARELARO, L. R. G.; FERNANDES, M. D. E. O Fundeb no contexto das relações federativas brasileiras: implicações para a valorização docente. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; FERNANDES, M. D. E. **Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Oeste, 2015. p. 177-198.

ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o “Documento Balanço do Primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”. In: DOURADO, L. F. (org.). **Financiamento da educação básica: polêmicas do nosso tempo**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: UFG, 1999.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 69-102.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-63, dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o FUNDEB [...]. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 6 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para [...] dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020, n. 165, Seção 1, p. 5.

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. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal [...] **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016, n. 241, Seção 1, p. 2-3.

BRASIL. **Lei n. 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 [...]. Brasília, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

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 [...]. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária**: manual de elaboração – aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 7. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. Disponível em: [http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LDO/2016/PROJETO/Manual%20LDO %202016.pdf](http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LDO/2016/PROJETO/Manual%20LDO%202016.pdf). Acesso em: 16 abr. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Cassol nega reajuste salarial e diz que a culpa é da crise mundial**. 30 mar. 2009. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/cnte-informa/1201-cnte-informa-475-30-demarco-de-2009/1760-giro-pelos-estados.html>. Acesso em: 21 abr. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Greve atingiu todo o estado.** 18 mar. 2008a. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/cnte-informa/1150-cnte-informa-424-18-de-marco-de-2008/534-giro-pelos estados.html>. Acesso em: 21 abr. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Sindicato de Rondônia cobra enquadramento imediato dos profissionais da educação no plano de carreira.** 01 set. 2008b. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/cnteinforma/1174-cnte-informa-448-01-de-setembro-de-2008/1109-giro-pelos-estados.html>. Acesso em: 21 abr. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Sindicatos de servidores unidos para reivindicar reajuste salarial.** 8 dez. 2008c. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/cnte-informa/1187-cnte-informa-461-09-dedezembro-de-2008/1419-giro-pelos-estados.html>. Acesso em: 21 abr. 2018.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, dez. 2014.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira.** Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**, Campinas, n. 303, p. 1-41, jun. 2017. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a. Acesso em: 15 jan. 2018.

FÁVERO, L. P. L. *et al.* **Análise da dados: modelagem multivariada para tomada de decisões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Vencimento salarial de professores na esfera municipal em tempos de fundos contábeis. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 4, p. 1-22, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/66312>. Acesso em: 26 nov. 2017.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Vencimento salarial docente: o caso do FUNDEB e do PSPN. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 275-292, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v10i18.664>. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/664/686>. Acesso em: 12 jan. 2017.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n. 41, p. 88-101, mar. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639837/7400>. Acesso em: 15 mar. 2016.

FERNANDES, M. D. E.; MIURA, B. H. Remuneração docente: efeitos da luta sindical na implantação do piso salarial nacional profissional. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, set./dez. p. 114-137, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v12n3p114-137>. Disponível em: <http://www.periodicoelectronico.ufma.br/index.php/reducaoemancipacao/article/view/12404>. Acesso em: 10 ago. 2020.

GOUVEIA, A. B.; BASSI, M. E. Vencimento dos professores no contexto das finanças públicas do Paraná e de Santa Catarina, Brasil. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 54, p. 101-128, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2016v54n40ID9850>. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/9850/6978>. Acesso em: 26 nov. 2017.

GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. dos S. Financiamento da educação e luta sindical: conflitos em uma grande rede de ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, p. 285-302, 2016.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. A 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, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA**. Séries históricas, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 24 mar. 2020.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. **Plataforma de dados educacionais**. Curitiba: UFPR; Goiânia: UFG, 2020. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/consultas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARCONI, N.; BRANCHER, M. A política econômica do novo desenvolvimentismo. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-31, dez. 2017. DOI:

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. **Texto para discussão**, Campinas, n. 309, p. 1-36, jun. 2017. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3538&tp=a. Acesso em: 15 jan. 2018.

NASCIMENTO, A. B. N. Financiamento da educação e política de valorização docente no Brasil. *In*: NASCIMENTO, Alessandra Bertasi. **(Des)feitos e (d)efeitos na composição remuneratória de docentes da rede estadual de educação básica de Rondônia no contexto das políticas do Fundeb e PSPN [2006 a 2016]**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019. p. 87-117. Disponível em: <http://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/6405>. Acesso em 4 set. 2019.

OLIVEIRA, M. dos S. de; FERNANDES, M. D. E. A Constituição Federal de 1988 face às emendas constitucionais correlatas à educação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 7, n. 2, p. 313-327, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD.issn.2238-8346.v7n2a2018-08>. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/47063>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 esp., p. 877-897, out. 2007.

RONDÔNIA. Decreto n. 20.070, de 24 de agosto de 2015. Institui Programa de Parceira Educacional Estado-Município para universalizar o atendimento do Ensino Fundamental. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 24 ago. 2015a, n. 2767, Caderno Principal, p. 11-14.

RONDÔNIA. Lei Complementar n. 420, de 09 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Rondônia, e dá outras providências. In: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Sistema de apoio ao processo legislativo**. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2008a. Disponível em: http://sapl.al.ro.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/3849_texto_integral. Acesso em: 14 mar. 2017.

RONDÔNIA. Lei Complementar n. 499, de 10 de março de 2009. Cria, no âmbito da [...] SEDUC, o Complemento Salarial para o Piso Salarial Nacional do Magistério. In: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Sistema de apoio ao processo legislativo**. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2009a. Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2009/4374/4374_texto_integral.pdf. Acesso em: 12 mar. 2017.

RONDÔNIA. Lei Complementar n. 680, de 07 de setembro de 2012. Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Rondônia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 07 set. 2012b, n. 2.054, Caderno Especial, p. 2-12.

RONDÔNIA. Lei n. 3.565, de 03 de junho de 2015b. Institui o Plano Estadual de Educação. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 3 jun. 2015c, n. 2.712, Caderno Principal, p. 3. Disponível em: http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2015/06/Doe_-_03-06-2015.pdf. Acesso em: 24 out. 2017

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2007. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2008b, n. 0926, Caderno Principal, p. 8-9.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2008. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2009, n. 1174, Caderno Principal, p. 13-15.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2009. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 26 de fevereiro de 2010, n. 1437, Caderno Principal, p. 17-18.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2010. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 28 de janeiro de 2011, n. 1663, Caderno Principal, p. 48-50.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2011. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2012, n. 1906, Caderno Principal, p. 27-29.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo X – jan./dez. 2012. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 29 de janeiro de 2013, n. 2145, Caderno Principal, p. 37-39.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 – jan./dez. 2013. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 29 de janeiro de 2014, n. 2389, p. 67-71.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 - janeiro a dezembro de 2014. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2015c, n. 2632, Caderno Principal, p. 39-42.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 - janeiro a dezembro de 2015. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 26 de fevereiro de 2016, n. 36, Caderno Principal, p. 70-71.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 – jan./dez. 2016. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2017, n. 19, Caderno Principal, p. 117-119.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 – jan./dez. 2017. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2018, n. 19, p. 68-74.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 – jan./dez. 2018. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2019, n. 19, p. 230-236.

RONDÔNIA. Relatório resumido da execução orçamentária: anexo 8 – jan./dez. 2019. **Diário Oficial do Estado**, Porto Velho, RO, 30 de janeiro de 2020, n. 20, p. 73-78.

RONDONOTÍCIAS. **PIB de Rondônia registra crescimento de 5,4%, afirma IBGE**, 13 dez. 2019. Disponível em: <http://rondonoticias.com.br/noticia/geral/33087/pib-de-rondonia-registra-crescimento-de-5-4-afirma-ibge>. Acesso em: 25 fev. 2020.

ROSSI, P. *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0223456, p. 1-20, 2019.

Alessandra Bertasi Nascimento

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Professora adjunta do curso de História, Nova Andradina/UFMS.
Email: alessandra.bertasi@ufms.br

Maria Dilméia Espindola Fernandes

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora Titular da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, onde atua como pesquisadora sênior no Programa de Pós-graduação em Educação. Bolsista em Produtividade CNPq (Nível 1D). E-mail: mdilneia@uol.com.br

Leandro Sauer

Doutor em Engenharia Elétrica (UNICAMP), Professor Associado da Escola de Administração e Negócios/UFMS e do Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: leandrosauer@uol.com.br

Recebido em: 09/12/2020
Aprovado em: 24/05/2021

A política pública de apoio financeiro à escola família agrícola de Natalândia: um enfoque sobre a implementação

The public policy of financial support to Natalândia family agricultural school: a focus on implementation

La política pública de apoyo financiero a la escuela de familia agrícola de Natalândia: un enfoque en la implementación

ALEX ANDRADE

<https://orcid.org/0000-0002-9381-7479>

Instituto Brasiliense de Direito Público

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Brasília, DF, Brasil

PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI

<https://orcid.org/0000-0002-9381-7479>

Instituto Brasiliense de Direito Público

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Brasília, DF, Brasil

Resumo: O presente artigo procurou compreender, a partir da teoria *bottom-up* e dos escritos atuais sobre os burocratas de nível de rua, o processo de implementação da política estadual de apoio financeiro às Escolas Famílias Agrícolas em Minas Gerais. Para tanto, foram realizados três grupos focais com professores, famílias e estudantes dessas escolas no município de Natalândia/MG. Os resultados indicam que a implementação foi bem-sucedida em razão da implementação conjunta, o que garantiu aos implementadores da Pedagogia da Alternância a capacidade de se dialogar em prol da essência do programa.

Palavras-chave: Políticas públicas; implementação *bottom-up*; burocratas de nível de rua; Pedagogia da Alternância; transição agroecológica.

Abstract: *This article sought to understand the process of implementing the state policy of financial support to Family Agricultural Schools in Minas Gerais from the bottom-up theory and current writings on street-level bureaucrats. To this end, three focus groups were held with teachers, families, and students from these schools in the municipality of Natalândia/MG. The results show that the implementation was successful due to the joint implementation, which guaranteed the implementers of Alternation Pedagogy the ability to dialogue in favor of the essence of the program.*

Keywords: *Public policies; bottom-up implementation; street-level bureaucrats; Alternation Pedagogy; agroecological transition.*

Resumen: *Este artículo buscó comprender, desde la teoría bottom-up y los escritos actuales sobre burócratas de la calle, el proceso de implementación de la política estatal de apoyo financiero a las Escuelas de Familias Agrícolas en Minas Gerais. Con este fin, se llevaron a cabo tres grupos focales con maestros, familias y estudiantes de estas escuelas en el municipio de Natalândia/MG. Los resultados muestran que la implementación fue exitosa debido a la construcción conjunta que garantizó a los implementadores de Pedagogía de Alternancia la capacidad de dialogar a favor de la esencia del programa.*

Palabras clave: *Políticas públicas; implementación bottom-up; burócratas a pie de calle; Pedagogía de Alternancia; transición agroecológica*

INTRODUÇÃO

O direito à educação é previsto na Carta Magna de 1988 como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 2016 [1988]), de forma que o ensino ofertado tenha garantia de padrão de qualidade. Na prática, nem sempre é possível verificar a qualidade do ensino, em razão da falta de recursos, da gestão adotada pelo Estado ou pelas especificidades de cada caso. No caso da Educação do Campo, assegurada aos povos e comunidades tradicionais, percebe-se ainda maiores dificuldades de se aferir e encontrar resultados satisfatórios por meio dos processos de avaliação quantitativos utilizados atualmente pelo Estado. O Decreto 7.352/2010, do Governo Federal, estabeleceu um rol de princípios que o Estado deve adotar para promover o ensino dos estudantes oriundos do meio rural (BRASIL, 2010). O ensino precisa ser contextualizado à realidade dos estudantes. Nesse sentido, a Educação do Campo “nasceu como crítica à realidade da educação brasileira, particularmente à situação educacional do povo brasileiro que trabalha e vive no/do campo”. (CALDART, 2009, p. 39).

É nesse contexto que as Escolas Famílias Agrícolas – EFAs – ganham destaque e reconhecimento, pois consistem em associação sem fins lucrativos cujos sócios são, sobretudo, agricultores familiares, os quais fazem a gestão administrativa, financeira e pedagógica dessas escolas. As lições e o modelo dessas instituições de ensino são originários da França (ARAÚJO, 2015). As EFAs buscam discutir a questão da sucessão rural, discussões ambientais e a busca pelo emprego de técnicas de produção agroecológica.

O ensino ocorre por meio da Pedagogia da Alternância em que o estudante fica quinze dias na Escola e quinze dias em casa onde coloca em prática o seu aprendizado teórico, dentro da propriedade de suas famílias. Nessa esfera, a Pedagogia da Alternância potencializa a Educação do Campo ao permitir à juventude o acesso à educação, sem perder os vínculos sociais, produtivos e culturais com suas famílias e comunidades (SILVA, 2006). Os estudos sobre a Educação do Campo evidenciam que a luta pela terra não é unicamente a disputa

por um pedaço de terra, mas a busca por autonomia, libertação, por políticas públicas abrangentes e pelo reconhecimento e análise das práticas educativas presentes no território (MUNARIM, 2011).

Estes significados da luta pela educação e pela autonomia dos povos do Cerrado (ZANELLI *et al.*, 2016), são demandas explícitas tanto dos movimentos nacionais que constroem a Educação do Campo, quanto dos grupos sociais que buscam igualdade material de direitos. A valorização jurídica da dimensão regional e de sua autonomia política, associada aos planos regionais de desenvolvimento são medidas necessárias para eliminar os desequilíbrios e as desigualdades na promoção do desenvolvimento das regiões problema do país (MOLINA, 2006).

Dessa maneira, o presente artigo teve como questão fundamental saber como se deu a implementação e quais as consequências do programa do governo de Minas Gerais de Apoio Financeiro às Escolas Famílias Agrícolas e à Educação do Campo para a produção e reprodução social da vida no campo, a partir da teoria *bottom-up* e dos burocratas de nível de rua.

Por meio dessa análise, o artigo teve como objetivo geral compreender a contextualização jurídica sobre a Lei Estadual 14.614 de 31 de março de 2003 e os efeitos da implementação dessa política pública a partir do público alvo definido no percurso metodológico. Nesse cenário, tentaremos compreender como foi o contato dos professores, burocratas de nível de rua, com os princípios, diretrizes e valores presentes do programa do Governo do Estado de apoio as Escolas Famílias Agrícolas. Qual a relação desses professores com as famílias, os estudantes e a comunidade?

Empreenderemos um estudo de caso, voltado a compreender o processo de implementação da política pública de Educação do Campo tendo como base a Escola Família Agrícola de Natalândia - EFAN. Para tanto, o artigo foi dividido em cinco partes: 1) construção do conceito de política pública a partir do conceito da teoria *bottom-up* e sobre os burocratas de nível de rua; 2) apresentação de um histórico sobre a EFAN; 3) métodos empregados pela pesquisa; 4) apresentação dos resultados da pesquisa; e 5) as considerações finais e desdobramentos do estudo.

O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPLEMENTAÇÃO DA *POLICY*

Para melhor compreensão sobre o Programa de Apoio Financeiro do Governo do Estado de Minas Gerais para as Escolas Famílias Agrícolas do Estado, torna-se fundamental compreender e promover uma revisão teórica em torno do conceito de políticas públicas. Além disso, esta compreensão torna-se

ainda mais necessária para o próximo capítulo, que terá o escopo de compreender o processo de implementação deste programa, cabendo fazer esta análise à luz da teoria e dos conceitos de políticas públicas identificados na melhor literatura contemporânea sobre a temática.

O conceito de políticas públicas não é pacífico na literatura, podendo ser entendido tanto como um processo de natureza técnico-política, voltado à resolução de problemas (HOWLETT; RAMESH, 1995), quanto aquilo que um governo decide fazer ou deixar de fazer, ou seja, suas ações e omissões (DYE, 2010; SMITH; LARIMES, 2009). As políticas públicas apontam também para decisões inter-relacionadas, tomadas por atores políticos, que, em um contexto específico, definem seus objetivos e os meios necessários para alcançá-los (JENKINS, 2009). Nesses termos, “compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

Por sua vez, a implementação de políticas públicas se apresenta como um processo de fases múltiplas, que objetivam a concretização das decisões, compreendidas como a formulação da política pública (RUA, 1998). Dessa maneira, os objetivos da decisão da política prevêm uma série de elementos para apurar o êxito em sua execução que perpassa desde a identificação dos problemas a serem solucionados, com as metas e objetivos a serem alcançados, até o procedimento institucional a ser adotado para a execução da política pública.

Do ponto de vista concreto, a implementação pode ser entendida como todas as ações realizadas pelas pessoas, seja de forma singular ou com participação coletiva, ou ainda sob representação da iniciativa pública ou privada com o intuito de se objetivar alcançar as decisões sobre políticas públicas. Dessa forma, podemos afirmar que os principais modelos de implementação vislumbrados são os denominados “modelo *top-down*”, “modelo *bottom-up*” e os “modelos híbridos”. Para fins da pesquisa, nos ativemos em aprofundar os estudos sobre a teoria *bottom-up*.

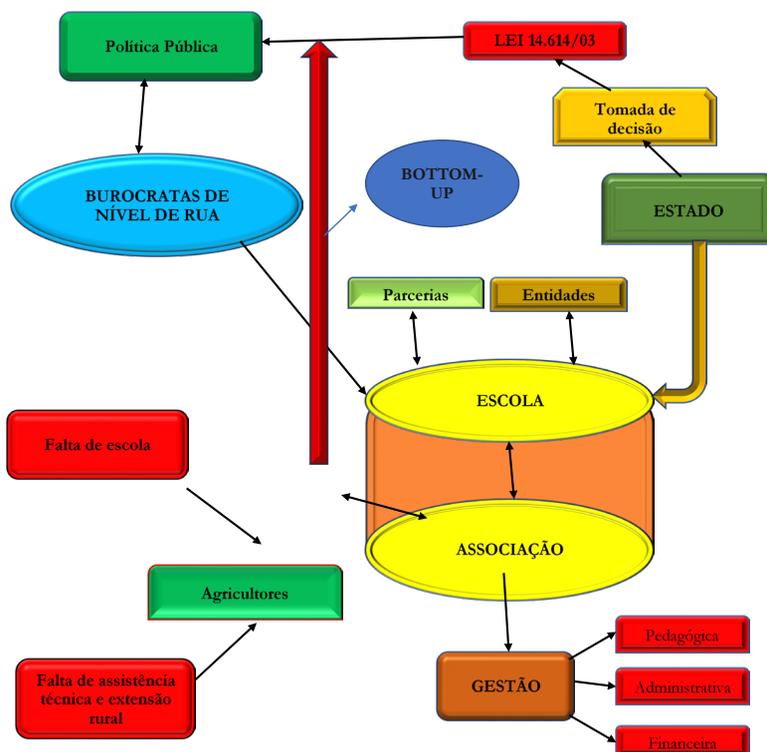
O modelo *bottom-up*, ao invés de se organizar de forma despolitizada, neutra e sem pretensões, respeitando a hierarquia das decisões e buscando a execução da *policy* a partir do comando do governo, propõe o contrário, realizar a implementação a partir do planejamento e de estratégias desenvolvidas pela burocracia de nível de rua, em busca de minimizar os problemas ligados à implementação.

Nessa linha, Michael Lipsky (2019), entre outros teóricos dessa narrativa de políticas públicas, aponta que a fase inaugural de uma política pública se configura com “os problemas com os quais os atores se deparam” (falta o número da página, por ser uma citação direta). O autor desenvolveu o conceito

de “*street level bureaucracy*” (ou “burocracia de nível de rua”), por considerar que os burocratas locais estão mais próximos da realidade e dos problemas sociais do que os responsáveis pela decisão. Essa burocracia se articula a partir dos agentes implementadores próximos aos cidadãos e usuários da política pública, como o caso dos policiais militares, professores, diretores de escola, agentes comunitários de saúde etc. (RUA, 1998).

Dessa maneira, Lipsky (2019) faz compreender que a “*street level bureaucracy*” possui a capacidade de tomar decisões simples em seu território e a partir disso adequar a política pública à realidade local, “inclusive, possui o poder de impedir e de transtornar a execução das políticas públicas, se assim desejar.” (RUA, 1998, p. 95). A implementação, que é uma fase muito complexa, foi representada na Figura 1, com o modelo analítico no caso da teoria *bottom-up* aplicado ao Programa de Apoio Financeiro às Escolas Família Agrícola.

Figura 1 - Relações teóricas observadas no estudo



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, a partir da Figura 1, a atuação dos agricultores no processo de mobilização para a criação de uma associação e o processo articulado para a implementação de uma política pública de apoio ao programa de Educação do Campo, vislumbrado pelos sujeitos do local, em uma clara situação em que a política nasce de “baixo para cima,” ou seja, quando gerada pela sociedade civil - indivíduos, cidadãos, grupos comunitários e similares, sendo denominada de *bottom-up* (LOTTA, 2012).

Esse tipo de abordagem pode ocorrer a partir do desejo e da crença ligados às pessoas e comunidades locais, por ações coletivas, geradas a partir das necessidades locais. Essas ideias reforçam a participação mobilizadora dos cidadãos, havendo posteriormente testes e validação da prática inovadora. Por essa razão, buscaremos analisar, na próxima seção, o histórico da instituição utilizada para realização do estudo de caso.

PILARES E ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA

A política pública instituída pela Lei 14.614 de 2003, de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola, apresenta em seu artigo 2º, a ideia crucial da política pública, qual seja:

será beneficiada com recursos provenientes do programa instituído por esta lei a escola que:

I- oferecer cursos gratuitos de ensino fundamental da 5ª à 8ª série de ensino fundamental e ensino médio, com educação profissional;

II- for gerenciada por uma associação autônoma, composta de pais, pessoas e entidades comprometidas com o desenvolvimento da agricultura familiar;

III- aplicar o método da pedagogia da alternância;

IV- tiver como objetivo a formação integral do aluno, com a transmissão, inclusive, dos conceitos e conteúdos do desenvolvimento sustentável. (MINAS GERAIS, 2003).

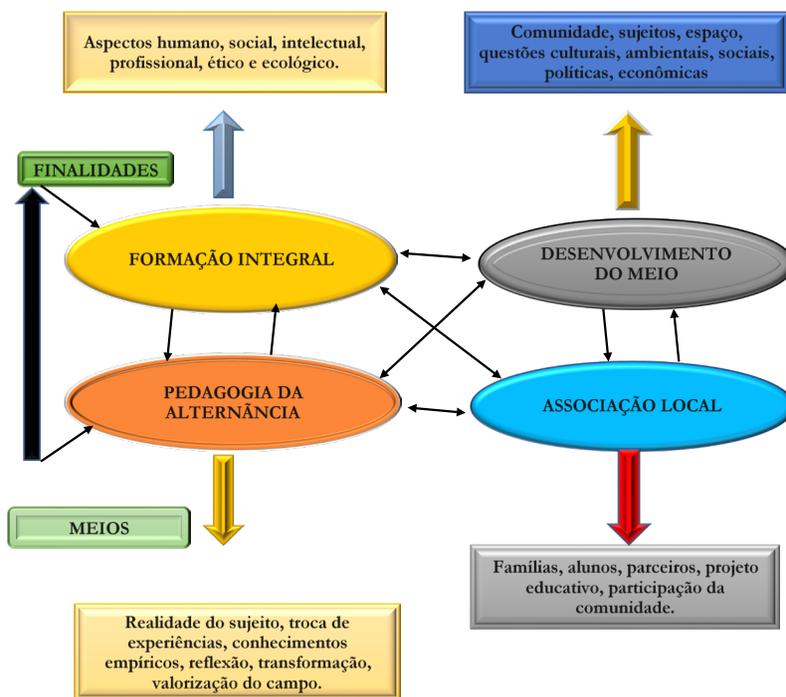
A escola utiliza-se quatro pilares fundamentais: o primeiro é a associação, que consiste no instrumento por meio do qual as famílias se comprometem com o projeto educativo dos filhos. O segundo pilar está associado à pedagogia da alternância: é a forma de educar que se aproxima mais da realidade do campo, visto que adota um conjunto de instrumentos pedagógicos que partem da realidade do aluno, valorizando o conhecimento pessoal e popular e prioriza suas experiências socioprofissionais; raciocínio semelhante ao do educador popular Paulo Freire ao conceber que “[n]ão há saber mais ou saber menos, há saberes diferentes” (FREIRE, 1987, p.68).

O terceiro pilar apresenta um atendimento integral e personalizado, uma vez que o aluno é o centro do processo ensino-aprendizagem. Com essa visão, a EFA procura oferecer uma educação voltada para os aspectos humano, social, intelectual, profissional, ético e ecológico. O regime de internato favorece esse atendimento integral.

Por fim, o último pilar consiste no desenvolvimento do meio, uma vez que o modelo EFA atenta para o desenvolvimento dos sujeitos, mas ao mesmo tempo, para o próprio desenvolvimento do espaço em que o estudante está inserido. Diante disso, é necessário pensar nas questões culturais, ambientais, sociais, políticas, econômicas para que haja o desenvolvimento do meio em que vive o estudante.

A Figura 2 sintetiza os pilares que formam a **Escola Família Agrícola**.

Figura 2 - Pilares da Escola Família Agrícola



Fonte: Elaboração própria.

SOBRE O OBJETO DE ESTUDO: A EFAN

A Escola Família Agrícola de Natalândia - EFAN possui sede no assentamento de reforma agrária PA Saco do Rio Preto, no município de Natalândia, noroeste do Estado de Minas Gerais. É uma instituição sem fins lucrativos e mantida pela Associação EFAN, responsável por fazer a gestão administrativa, financeira e pedagógica, e é composta por agricultores e agricultoras familiares, sobretudo pais e mães dos estudantes, assim como alunos e simpatizantes ao projeto. A discussão em torno da EFAN se iniciou a partir da necessidade de oferecer um curso de ensino médio profissionalizante para os filhos de agricultores familiares da região (EFAN, 2018).

Nesse contexto, os assentados dos Projetos de Assentamento Saco do Rio Preto, Mangal e Mamoneiras, no Município de Natalândia-MG se organizaram frente à consolidação dos objetivos e às diversas negociações que eram feitas para viabilizar o funcionamento da instituição, que teve seu funcionamento iniciado em 2006, por meio de convênio celebrado entre o INCRA e a Universidade Federal de Viçosa, que já vinha desenvolvendo projetos de pesquisa na região Noroeste de Minas Gerais.

Frise-se ainda que, no ano de 2012, foi editada a Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, que, em seu artigo 13, previu “a possibilidade de distribuição de recursos [...] em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas” (BRASIL, 2012). Embora a lei mineira que tenha instituído o programa seja de 2003, somente em 2013 o Governo do Estado deu eficácia a essa política pública ao garantir na Lei Orçamentária do ano anterior, a rubrica para o programa.

MÉTODO DE PESQUISA

Para melhor compreensão sobre o processo de implementação desta política pública de Educação do Campo, tornou-se necessário fazer um estudo de caso, escolhendo para tanto a EFAN, em razão desta apresentar o maior número de estudantes em uma mesma instituição beneficiada pela política pública, assim como o maior número de municípios atendidos. Para isso, foram realizados três grupos focais, voltados a compreender o processo de implementação de políticas públicas dentro da EFAN, a partir da visão dos professores, estudantes e familiares. Desta feita, para fins de constituição de grupo focal, foram analisados todos os professores que atuaram na EFAN de 2013 a 2019. Sobre grupos focais, Morgan (1998) define como uma técnica de pesquisa qualitativa, derivada das entrevistas

feitas em grupo, que objetiva reunir informações por meio das interações com as pessoas do grupo. A escolha dos professores recaiu pelo fato de estarem como burocratas do nível de rua e por constituírem uma das principais interfaces do Estado perante os cidadãos e os beneficiários diretos.

Em outro vértice, foi relevante compreender as percepções dos beneficiários diretos da política pública, no caso, os estudantes e os familiares, de modo a configurar papel instrumental para revelar os desafios em que se viram inseridos, as dificuldades, as vantagens e desvantagens do modelo de ensino sob a ótica da formação teórica e humana. Assim como, de perceber o grau de relevância ou de irrelevância que os beneficiários atribuíram à política pública e se houve ou não alteração na perspectiva do jovem e da família a partir do ingresso do estudante na instituição.

Considerando que a instituição abrange estudantes de vinte e quatro municípios e três Unidades da Federação, optamos por constituir um grupo focal com todos os alunos egressos e residentes atualmente no município de Natalândia, que se formaram entre 2015 (primeira turma de estudantes concluintes) e 2018, o que totaliza vinte e três estudantes, com idade média de 20 anos, de um universo de cento e vinte estudantes concluintes no período. Posteriormente, foi montado um grupo focal específico com as famílias destes estudantes com o propósito de compreender a implementação da política pública sob a ótica das famílias.

O grupo dos doze professores formou o primeiro grupo focal a ser ouvido. Para tanto, um convite foi direcionado a cada um dos professores, sendo reforçado pelo diretor escolar. O encontro ocorreu na sala de professores da EFAN, de modo que os participantes se sentaram em um formato de círculo, nos moldes em que a sala já se encontrava. De início, foram apresentados os objetivos da pesquisa e a proposta do trabalho, sendo lançada a primeira pergunta.

Diante de cada pergunta e a partir de cada resposta dada, os professores adicionavam suas impressões às dos colegas, fazendo com que o conteúdo das falas fosse complementar. Em algumas vezes, era necessária a mediação para retomar ao objetivo do grupo focal, contudo tendo o cuidado necessário para preservar a impressão de cada participante sobre o momento anteriormente vivenciado.

O primeiro encontro durou cerca de duas horas. Na oportunidade, ficaram acertadas as datas dos dois encontros posteriores, a partir de um calendário que há havia sido feito com outros dois grupos focais. O objetivo era ouvir os grupos de forma intercalada. O segundo grupo focal foi formado pelos estudantes, que estavam um pouco apreensivos, por não nos conhecerem. O grupo foi ouvido em

uma das salas de aula da escola, sendo observada a mesma sistemática registrada no grupo dos professores. Com os estudantes tivemos dois encontros, tendo, cada um deles, uma hora e meia de duração.

Por fim, após os primeiros encontros com os professores e os estudantes, ouvimos os familiares dos alunos envolvidos. Devido à dificuldade dessas pessoas em se deslocarem de suas casas, resolvemos fazer um único encontro que teve a duração de quatro horas, com um intervalo de vinte minutos para um lanche servido pela escola.

É relevante salientar que em razão da metodologia adotada, que compreendeu os atores envolvidos no processo, reunimos as condições necessárias para verificar a implementação e efetividade da política pública de apoio financeiro do Estado às Escolas Famílias Agrícolas. Os grupos focais foram fundamentais também para compreendermos as consequências da implantação da política pública do governo de Minas Gerais com o financiamento às Escolas Famílias Agrícolas, analisando o prisma municipal e as famílias envolvidas diretamente com o projeto. A técnica também auxiliou a analisarmos as lacunas e os marcos legais que devem ser executados para plena efetividade da política pública examinada, de modo a realizar recomendações aos gargalos e obstáculos presentes, a partir da legislação mantida em nosso ordenamento jurídico.

A Tabela 1 sintetiza algumas informações sobre cada Grupo Focal.

Tabela 1 - Grupos Focais

Grupo Focal/ Variante	Quantidade de Encontros	Número de Pessoas	Local de Realização/ formato	Duração total dos Encontros
Alunos	2 encontros	23	Sala de aula, em círculo	3 horas
Professores	3 encontros	12	Sala dos professores, em círculo	6 horas
Famílias	1 encontro	18	Sala de aula, em círculo	4 horas

Fonte: Elaboração própria.

Como regra, os encontros se deram em sala, com um gravador e um assistente que anotava suas impressões sobre o processo, assim como as falas na integralidade. Esse foi o método utilizado em todos os encontros, com todos os grupos focais formados.

OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO FINANCEIRO ÀS EFAS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE EM TORNO DA EFAN

Com base nas informações extraídas a partir dos grupos focais, a pesquisa apresentará a seguir, os resultados obtidos, considerando as dimensões propostas a partir da implementação da política pública, permitindo que, a partir das variáveis de cada público alvo, do marco analítico da teoria *bottom-up* e das respostas às diversas perguntas feitas, seja possível a mais clara resposta à pergunta fundamental.

A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A atividade do professor, antes de mais nada, é um exemplo claro do papel dos burocratas de nível de rua, conforme reconhecido por diversos autores que estudam a implementação de políticas públicas (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2012). No caso específico do programa de apoio financeiro às EFAs do Estado de Minas Gerais, percebe-se de forma inaugural que a política pública foi desenhada de baixo para cima, no modelo *bottom-up* de implementação.

De todo modo, coube aos professores, ao menos este é o sentimento do grupo entrevistado, ajustarem o que se faziam nas salas de aula às ações pretendidas pelo governo na política pública. Afinal, cabe ao professor desenvolver técnicas e gerenciar a sala de aula, atendendo aos objetivos da turma e, então, da própria política pública.

A Lei 14.614/2003 continha dois requisitos para que a instituição fosse beneficiada com a política pública e recebesse o apoio financeiro, quais sejam: a) aplicar o método pedagógico da alternância e b) ter como objetivo a formação integral do aluno, com a transmissão, inclusive, dos conceitos e conteúdo do desenvolvimento sustentável.

Percebe-se que os dois requisitos depositam suas expectativas nos professores. Primeiro, por serem fundamentais e indispensáveis no processo de elaboração do projeto político pedagógico da instituição, documento obrigatório para o seu funcionamento e elemento indispensável para que a instituição se apresente como candidata a receber o apoio financeiro. Segundo, por garantir a

discricionariedade e autonomia do professor, mas exigindo um conhecimento e formação específica voltada ao contexto da Educação do Campo, o que delinea o seu perfil de burocrata de nível de rua. Afinal, “na melhor das hipóteses, burocratas de nível de rua inventam modos de processamento em massa, que mais ou menos permitam lidar com o público de forma justa, apropriada e ponderada”. (LIPSKY, 2019, p. 19).

Podemos dizer que a multiplicação de formadores, experiências e trocas favorece a partilha com a família, comunidade, instituições, associações, parceiros, entre outros que assumem a co-formação na alternância e, em razão do movimento da alternância (sessão escolar e sessão familiar) e seus instrumentos pedagógicos, promovem uma *rede relacional*. Conforme Gimonet (2007), relacionando o campo social, familiar e profissional, criando um sistema relacional amplo e denso, constituído de pequenas ilhas relacionais no seio das quais os contatos humanos se multiplicam.

Para melhor elucidação sobre a implementação da política pública, foi importante compreender a valoração dada pelos professores selecionados na pesquisa no tocante ao programa do pelo governo de Minas Gerais.

Nesse prisma, três questionamentos nortearam a posição dos professores selecionados no grupo focal, quais sejam: Qual a impressão dos professores sobre o apoio do governo? O que o apoio do governo significou para as EFAs? Quais os pontos positivos e negativos vistos pelos professores sobre a política pública vislumbrada na Lei?

O que se percebe ao fazer a leitura dos pontos registrados e do processo histórico de implementação desta política pública era que o estado desejava dar uma resposta aos movimentos sociais com relação aos anseios de uma Educação do Campo e, por falta de outra política voltada aos povos e comunidades tradicionais, garantiu o financiamento destas instituições.

Os sentimentos desses professores convergem ao sentimento de que a política em primeiro momento não teve acompanhamento técnico por parte do estado e que ele não capacitou a equipe nem a própria associação mantenedora, que faria a prestação de contas do projeto.

Contudo, nos parece evidente que deram valor positivo à ação por parte do estado. Em especial, pelo fato de que em sua concepção o governo estadual via o programa como forma de reconhecer a relevância desses educadores e do próprio movimento, outrora, sendo apoiados pela iniciativa privada e por projetos isolados.

Tão relevante quanto saber a valoração dada pelos professores à política pública analisada, é importante compreender a formação dessa equipe de professores, em especial o seu alinhamento acadêmico com os princípios da Educação do Campo.

O desenho da formação de professores voltados a essa didática se mostra semelhante. O registro dos professores selecionados mostra que os cursos voltados à Educação do Campo ainda eram incipientes no Estado de Minas Gerais, nem se mencionando cursos voltados à Pedagogia da Alternância. Apenas três professores possuíam curso superior com práticas voltadas para essa formação específica, embora todos tivessem algum curso de graduação. Esses professores haviam sido formados na primeira experiência do Estado de Minas Gerais, ocorrida a partir de 2006, com cursos de licenciatura em Educação do Campo, ofertados pela Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina em parceria com a Universidade Estadual de Minas Gerais.

A falta de planejamento do estado para iniciar a política pública por parte e a situação prática evidenciada pela instituição fizeram com que os momentos iniciais da instituição fossem uma mescla da realidade das instituições públicas que ofertam ensino regular, com o esforço para se fazer uma transição para o que havia sido desenhado no projeto político pedagógico. O sentimento remanescente entre os professores é o de que a equipe teve muita autonomia para encontrar um caminho a seguir, sendo fortalecida e conduzida pelos professores com maior experiência e que já haviam formação em área correlata à da Educação do Campo.

Ao compreender os instrumentos utilizados pelos professores para se aproximarem dos princípios da Educação do Campo e automaticamente do escopo da política pública, podemos melhor relacionar com o processo de implementação, em especial, para compreender a implementação da política pública sobre o prisma da teoria *bottom-up*.

Nesse contexto, percebe-se um claro aprimoramento do trabalho que as EFAs do estado desenvolviam para implementar a política. Essas instituições já apresentavam como objetivo, desde suas origens, a oferta de cursos de Formação Profissional Técnica de Nível Médio, integrada com o Ensino Médio e em regime de alternância, com enfoque em agroecologia, permitindo ao estudante conhecimentos, saberes e competências profissionais necessárias ao exercício profissional e da cidadania, com base nos fundamentos sociais, históricos e culturais em que estão inseridos. Ao criar a Lei 14.614/2003, o Estado de Minas Gerais considerou todos esses aspectos e instrumentos para garantir a implementação da política pública, o que se percebe um apelo evidente da teoria *bottom-up*.

No mesmo sentido, a atuação dos professores e sua autonomia demonstram uma atuação clara dos burocratas de nível de rua. Dessa forma, como não havia um regramento de conduta profissional e um procedimento padrão para que os professores desenvolvessem estes instrumentos pedagógicos, os resultados poderiam sair de forma distinta em cada espaço, isto é, de uma sala de aula para outra, de uma família para outra ou de uma escola para outra, uma vez que a autonomia de cada professor e a forma como eles conduziriam o diálogo poderiam garantir resultados distintos.

Por outro lado, os indicadores sociais configuram um dos grandes instrumentos para realização da gestão de projetos permitindo, sobretudo, por meio da avaliação, delinear os contornos necessários para a reformulação de políticas públicas existentes. Por essa razão, compreendemos que nesse ponto os professores reúnem diversas condições de avaliar a política pública esculpida na legislação estadual, uma vez que podem colaborar com o planejamento, implementação, execução, avaliação dos programas, projetos e serviços sociais.

Sobre essa questão, os professores apontaram que as diretrizes da educação indígena e quilombola ainda não haviam ganhado corpo próprio e discussão em nível estadual na época. Com base nas questões, conclui-se que a política pública não apresentou críticas elementares a serem destacadas, justificando-se em razão do fato de o Estado de Minas Gerais ter se apropriado do trabalho que essas instituições já desenvolviam desde o início da década de 1970, em outros estados da federação.

O ENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

As famílias tiveram o papel de pontuar a política pública em análise sobre três dimensões: a) as percepções com a proposta de ensino da escola, b) se a conclusão do curso abriu portas para ampliar o aumento de renda da família; e c) se a conclusão do curso fez repensar as práticas ambientais anteriormente existentes.

Os relatos das famílias, convergem para o discurso de Jesus (2011) que afirma que a Educação do Campo colabora com as expectativas de pensar o meio rural como espaço e território viável e, a partir de diversas experiências, viabiliza o fortalecimento das ações na busca por políticas públicas no intuito de garantir as ações educativas, mas também fomentar a diversificação da produção no território camponês em harmonia com o meio ambiente.

Nesse ponto, podemos ainda destacar que é valioso quando a gestão pública compreende a participação dos usuários para alcançar a eficiência do serviço público. A sensação de atendimento e contemplação com a política pública advém, por essa razão, da adoção da teoria *bottom-up* e seus princípios de atuação, uma vez que conservou em seu desenho as características e os contornos que os usuários esperavam dessa política.

As famílias registraram, contudo, que faltou ao governo equiparar as Escolas Famílias Agrícolas às Escolas Públicas relativas a alguns direitos, como por exemplo a possibilidade de acesso ao material do Programa Nacional do Livro Didático Rural e oferecer o sistema de cotas para alunos de escolas públicas nos processos seletivos, uma vez que a maior parte do recurso advém do poder público.

As questões levantadas são relevantes para fins desse estudo, uma vez que as famílias, como beneficiárias e usuárias do serviço público, contribuíram para que houvesse o aperfeiçoamento da política pública uma vez que, a partir de uma falha e consequente redefinição, foi possível remodelar o design da ação governamental. Esta falha a que nos referimos foi corrigida quando, em 2015, o governo estadual editou uma resolução permitindo o aumento de recursos para as escolas, o que propiciou às instituições fazerem a aquisição dos livros didáticos que melhor ilustrassem a realidade do plano didático.

Por outro prisma, observa-se que a política pública analisada tem como eixos transversais a elevação do número de profissionais da área técnica, por meio da expansão da assistência técnica e extensão rural. Com base nesse quadro, foi questionado às famílias se após a implementação da política pública houve aumento em sua renda e, caso tenha havido, se esta se relaciona à formação do jovem. Ao mesmo tempo, as famílias são alvo do constante processo de formação da instituição após a definição das diretrizes e finalidades, que contam com a sua participação para traçar as ações e os assuntos a serem abordados.

Por essas razões, a compreensão sobre a percepção das famílias acerca do processo de implementação de políticas públicas torna-se indispensável neste processo pois elas possuíam o condão de modificar a própria política pública, em virtude da autonomia existente no processo de gestão escolar.

Com base nos relatos, percebe-se que a política pública soube contornar resultados que foram positivos para além da formação pedagógica dos estudantes e que esses resultados foram favoráveis ao desenvolvimento da agricultura e da economia para o meio em que as famílias estavam inseridas.

A PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO FINANCEIRO

Podemos dizer que uma das originalidades deste trabalho consiste exatamente em compreender, à luz da teoria *bottom-up*, a participação dos estudantes no processo de implementação da política pública de apoio financeiro as EFAs.

No que tange aos estudantes, a pesquisa observou duas dimensões. A primeira teve o escopo de compreender quais as percepções dos estudantes sobre a proposta de ensino da escola. Essa dimensão é relevante para averiguar se o estudante percebeu alguma mudança entre escola atual e a antiga e se o projeto da escola dialogava com a sua realidade. A segunda dimensão, se pautou em compreender se os estudantes tiveram novos posicionamentos que garantissem novas oportunidades, de modo a investigar se o estudante repensou suas práticas ambientais e se colaborou para o meio em que estava inserido.

Percebe-se que os estudantes avaliaram positivamente a implementação da política, sendo relevante ressaltar a importância do envolvimento dos burocratas de nível de rua, os professores, com sua participação no projeto de formação e em atenção aos princípios e finalidade da política pública.

Com base na discussão e alegações trazidas pelos estudantes, percebe-se o sentimento e a identidade campesina, a preocupação com o meio e com a forma de privilegiar práticas agropecuárias sustentáveis que estejam ligadas diretamente à proposta pedagógica da instituição, que prioriza discussões sobre essas questões, a fim de mostrar para os estudantes, alternativas viáveis e adaptáveis de acordo com a realidade de cada família.

Ademais, o modo de atuação dos estudantes contribuiu para melhor aceitação da política pública estudada, pois garantiu, a princípio, a sensação de tranquilidade e de evolução para as famílias que aceitaram os projetos de intervenção em suas propriedades. Além disso, os exemplos vistos nas unidades experimentais, executados nas propriedades dos estudantes, estimularam os agricultores vizinhos a adotarem o mesmo procedimento, fomentando em parte a assistência técnica nessas localidades.

É importante corroborar que a impressão que permaneceu foi a de que o êxito da política pública deriva do empenho dos burocratas de nível de rua em compreender sua importância enquanto agentes de desenvolvimento. Mas também na capacidade do gestor público em delinear uma política que garantisse a essência que já era aplicada e ao mesmo tempo conservasse a autonomia dos atores envolvidos no processo de implementação.

Com base nos elementos trazidos pelos estudantes, percebeu-se o seu envolvimento e sua atuação como protagonistas da política pública, permitindo, por meio de suas análises e participações, a adaptação da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da política pública de apoio financeiro às EFAs voltadas à Educação do Campo, em linhas gerais, ocorreu graças à participação dos burocratas de nível de rua, incluindo-se professores, familiares e estudantes. Com apelo à realidade e boa comunicação com os objetivos da política, representou o atendimento a pretensões antigas dos movimentos sociais e da população camponesa em contar com um modelo de educação que dialogasse com respeito à diversidade do campo em seus diferentes aspectos a partir da formação profissionalizante.

Outra consideração pertinente é que a teoria *bottom-up* e os estudos atuais sobre os burocratas de nível de rua, ofereceram respostas suficientes para compreender o processo de implementação, de modo que foi possível esgotar a pergunta fundamental, permitindo apontar que a política pública garantiu a sensação de melhor formação aos estudantes e aos familiares, na mesma medida em que garantiu novas oportunidades para geração de emprego e renda, diversificando a produção agrícola e favorecendo a transição agroecológica no meio em que está inserido o público alvo. A atuação da equipe de professores foi pautada pela autonomia didática a partir dos diversos instrumentos que tiveram a sua disposição.

A pesquisa permitiu certificar, ainda, que os estudantes e familiares tiveram papel ativo na implementação da política, pois, em comunhão com os professores e equipe pedagógica, traçaram estratégias para ver solucionada a questão da formação de qualidade e de que forma ela poderia contribuir para o desenvolvimento do meio.

É relevante pontuar que, embora não tenha havido relatos sobre os desvios de finalidade da política pública e ficado evidente que o Estado tomou a decisão de delinear a política pública com o intuito de preservar as ações historicamente utilizadas por esse modelo pedagógico, a sua omissão quanto à fiscalização das atividades poderia ter comprometido o resultado e inclusive a continuidade da política. Nesse sentido, a pesquisa realizada permite enfatizar uma das originalidades do trabalho, em especial, ao estudo do método *bottom-up*. A peculiaridade da Pedagogia da Alternância e, por essa se fazer em construção constante com seus atores (pais, professores, estudantes e parceiros), garantiu aos burocratas de nível de rua (atores da Pedagogia da Alternância) a capacidade

de se dialogar em prol da essência do programa estatal, permitindo que os beneficiários se sentissem contemplados na área da educação e como sujeito de direitos. A reivindicação e apontamentos sobre as carências da política pública impulsionaram o Estado a aperfeiçoá-la, em especial, no tocante à ampliação de recursos para permitir a adoção de materiais didáticos.

Por fim, é possível concluir que a luta para o desenvolvimento da educação “do” campo deve continuar ocorrendo, seja para dar efetividade aos direitos já assegurados, seja para positivar outros direitos tão necessários a esses cidadãos, permitindo, enfim, compreender que *campo* e *cidade* formam duas partes de uma única sociedade que dependem uma da outra e não podem ser tratadas de forma desigual. A implementação da política pública conseguiu o êxito esperado, em especial, por ter desburocratizado o processo de liberação de recursos, fazendo com que estes chegassem aos beneficiários, e por ter garantido a autonomia necessária para a demanda das ações.

Pela riqueza do levantamento empírico realizado, há alguns elementos essenciais que podem nortear a implementação de políticas públicas com características semelhantes em outras localidades. Cabe pontuar que o primeiro elemento a se observar é a capacidade de se estabelecer o diálogo com os beneficiários da política pública antes de tomar a decisão acerca da implementação. Ademais, entendemos que o segundo elemento importante seria a capacidade do gestor público em fazer a leitura adequada e de delinear as especificidades do objetivo a ser definido e alcançado pela política. Não obstante, um terceiro elemento imprescindível seria a capacidade de diálogo em todos os níveis do governo, transcrevendo-se um escopo claro do programa e permitindo-se que a execução não se furte aos princípios delineados na política pública. Por último, deve-se pensar nos mecanismos de controle e de acompanhamento da execução.

Dessa maneira, compreendemos que o respeito a estes elementos cumpriram papel fundamental para que a política pública atenda às exigências e às demandas do público alvo, garanta o atendimento aos princípios da administração pública e assegure a eficiência do emprego dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. Resenha. Origens da Pedagogia da Alternância no Brasil. Paolo Nosella. Vitória: Edufes, 2015, 288 p. **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 13, núm. 3, set.-nov., 2015, p. 819-822.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 212, p. 1-3, 5 nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/11/2010>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 1-9, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/12/1996&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=289>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 144, p. 1-2, 26 jul. 2012.

CALDART, Roseli Saete. Educação do campo: notas para uma análise de percurso. **Trabalho, Educação e Saúde [online]**. 2009, v. 7, n. 1, pp. 35-64.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., 2010 p. 97-129.

EFAN. **Projeto Político Pedagógico da EFAN**. Natalândia, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GIMONET, Jean-Claude. **Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAS**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

JENKINS, Henry. **Cultura da Convergência**. 2 ed. São Paulo: Aleph, 2009.

JESUS, José Novais de; a pedagogia da alternância e o debate da educação do campo: instituto de estudos. **Revista Nera**. Ano 14, n. 18, p. 07-20, jan.-jun. 2011.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua**. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (Org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.614, de 31 de março de 2003. Institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado de Minas Gerais. **Diário do Legislativo de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 01 abr. 2003. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2003/04/L20030401.pdf.

MOLINA, Mônica Castagna. Educação do Campo e Pesquisa: questões para reflexão. In: _____, Mônica Castagna. (Org). **Educação do Campo e Pesquisa: questões para reflexão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. p. 9-15.

MORGAN, D. L. **The Focus Group Guidebook**. Thousand Oaks: Sage, 1998.

MUNARIM, Antônio. Educação do campo e políticas públicas: controvérsias teóricas e políticas. In: MUNARIM, Antônio *et al.* **Educação do campo**: políticas públicas, territorialidades e práticas pedagógicas. Florianópolis: Insular, 2011. p. 21-38.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 1-19.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Editora Malheiros. 27ª Edição, 2006.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder: Westview Press, 2009.

ZANELLI, F. V.; SILVA, L. H.; MIRANDA, E. L.; CARDOSO, I. M.; SILVA, B. M. Intercâmbios Agroecológicos: encontros entre a Educação do Campo e a Agroecologia na Zona da Mata mineira. **Cadernos de Agroecologia**, v. 11, p. 1-22, 2016.

Alex Andrade

Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogado e Secretário de Governo de Natalândia/MG. E-mail: alxpires@hotmail.com

Pedro Lucas De Moura Palotti

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e de Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). E-mail: pedropalotti@gmail.com

Recebido em: 30/11/2020

Aprovado em: 04/07/2021

A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul

La implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en municipios del norte del Rio Grande do Sul

The implementation of the National School Food Program (PNAE) in municipalities in the north of Rio Grande do Sul

ELITANA ANTONIOLLI

<https://orcid.org/0000-0003-0005-2399>

Universidade Federal da Fronteira Sul

Programa de Mestrado em Educação

Chapecó, SC, Brasil

MARIA SILVIA CRISTOFOLI

<https://orcid.org/0000-0003-3959-1699>

Universidade Federal da Fronteira Sul

Programa de Mestrado em Educação

Chapecó, SC, Brasil

Resumo: Este artigo versa sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e se insere no contexto da análise de implementação de políticas públicas educacionais. Apresenta como objetivo principal analisar o processo de implementação do PNAE em municípios situados no norte do estado do Rio Grande do Sul (RS). Estrutura-se na pesquisa documental e bibliográfica acerca da temática, empregando as técnicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados demonstram que a implementação do PNAE depende de três pilares básicos: recursos financeiros, agentes da política e sistema normativo que rege o programa.

Palavras-chave: PNAE; Alimentação Escolar; Implementação de Políticas Públicas.

Abstract: *This article deals with the National School Meals Program and is part of the analysis of the implementation of public educational policies. Its main objective is to analyze the implementation process of PNAE in municipalities located in the north of the state of Rio Grande do Sul (RS). It is structured in documentary and bibliographical research on the subject, using the techniques of document analysis and semi-structured interviews. The results demonstrate that the implementation of the PNAE depends on three basic pillars: financial resources, agents of the policy, and normative system that governs the program.*

Keywords: PNAE; School Feeding; Implementation of Public Policies.

Resumen: *Este artículo trata del Programa Nacional de Alimentación Escolar y se inserta en el contexto del análisis de la aplicación de la política pública educativa. Su principal objetivo es analizar el proceso de implementación del PNAE en los municipios ubicados en el norte del estado de Rio Grande do Sul (RS). Se estructura en una investigación documental y bibliográfica sobre el tema, utilizando las técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Los resultados demuestran que la implementación del PNAE depende de tres pilares básicos: recursos financieros, agentes de la política y sistema regulador que rige el programa.*

Palabras clave: *PNAE; Alimentación Escolar; Implementación de Políticas Públicas.*

INTRODUÇÃO

A alimentação escolar é um direito assegurado constitucionalmente a todos os estudantes matriculados na rede pública de educação básica do país e que vem se consolidando por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE corresponde a maior e mais longa política pública em execução no Brasil, cujas ações são reconhecidas mundialmente. Conhecido popularmente como Merenda Escolar, seu projeto inicial data da década de 50 e ao longo de sua trajetória passou por diversas transformações com importantes avanços técnicos e operacionais que culminaram com a atual versão da política.

Atualmente o programa está presente no cotidiano das escolas públicas brasileiras, proporcionando a milhares de estudantes o acesso à alimentação saudável e contribuindo para a sua permanência no ambiente escolar. Representa uma das mais expressivas políticas educacionais no que tange ao volume de recursos financeiros e sua abrangência em relação ao número de alunos beneficiados. Segundo os dados mais recentes disponibilizados no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹ na página destinada ao PNAE, no ano de 2015, foram atendidos pelo programa 41,5 milhões de estudantes e repassados 3,759 bilhões de reais em recursos financeiros a estados, municípios e escolas federais (BRASIL, 2020).

Embora se constitua em uma política de âmbito federal, de caráter suplementar, sua execução ocorre em regime de colaboração com os demais entes federados (estados, municípios e DF). Assim, o governo federal, por intermédio do FNDE, presta assistência técnica e financeira às entidades executoras (EEx)²,

1 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC), responsável por gerir os programas suplementares do governo federal em âmbito nacional, prestando assistência financeira e técnica às entidades executoras (BRASIL, 2020).

2 As entidades executoras (EEx) são representadas pelas secretarias de educação dos estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais, responsáveis pelo desenvolvimento de todas as condições para que o PNAE seja executado em conformidade com o que determina a legislação federal do programa (BRASIL, 2020).

que por sua vez, são responsáveis por proporcionar as condições necessárias em âmbito local para que o PNAE seja executado em conformidade com o que rege a legislação do programa (BRASIL, 2020).

Apesar de existir um aparato normativo que norteia as ações do programa, quando a política é implementada nos municípios brasileiros ela adota características locais e regionais na qual está inserida podendo apresentar diferentes desdobramentos. Diante disso, o objetivo principal deste artigo foi analisar o processo de implementação do PNAE em municípios situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS), procurando identificar os desafios e potencialidades das instituições na implementação do PNAE e contribuir para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas no programa em âmbito local e nacional.

É oportuno destacar que este estudo foi fruto da dissertação intitulada “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma Análise da Implementação em Municípios do Rio Grande do Sul (RS)”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação, *Stricto Sensu*, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapecó/SC, Curso de Mestrado em Educação, vinculada à linha de Pesquisa “Políticas Educacionais” e ao Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas, Democracia e Estudos Urbanos”.

A EMERGÊNCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Em que pese a alimentação e a educação sejam direitos fundamentais reconhecidos mundialmente, sua existência está atrelada à promulgação da Declaração Universal do Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que legitimou em seus artigos XXV e XXVI o direito à alimentação e à educação, respectivamente.

A DUDH representa um marco na trajetória dos direitos humanos, inspirando a construção de outros documentos com princípios e finalidades semelhantes na busca pela proteção e efetivação dos direitos fundamentais aos cidadãos.

Atualmente existem outros dispositivos nacionais e internacionais que asseguram legalmente o acesso dos indivíduos à alimentação e à educação, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, que institui em seu artigo 11 o direito à alimentação e no artigo 13 o direito à educação. Também podemos destacar a Declaração Mundial sobre Educação para Todos da UNESCO (1990) e os 07 Compromissos da Cúpula Mundial da Alimentação (1996).

Em âmbito nacional, a legislação brasileira por meio da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, reconhece e assegura a alimentação e a educação como direitos sociais. Entretanto, é importante ressaltar que o direito à alimentação passou a compor o artigo 6º da CF de 1988 apenas em 2010 por meio da Emenda Constitucional nº 64. Ou seja, embora a alimentação seja um direito fundamental amplamente reconhecido é recente a sua inclusão na legislação brasileira.

Diante disso, é oportuno evidenciar o pensamento de Bobbio (1992) ao afirmar que a existência de um direito implica necessariamente a existência de um aparato normativo, composto por um conjunto de normas que guiam a própria ação. O autor ainda destaca que “a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação” (BOBBIO, 1992, p. 79-80). Em outras palavras, o reconhecimento de um direito requer ações que possam positivá-lo socialmente, exigindo de seus provedores a sua efetivação.

Neste cenário, emerge o direito à alimentação escolar legitimado no artigo 208º da CF, inciso VII, e no artigo 4º da LDB, inciso VIII, ao estabelecerem “o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, *alimentação* e assistência à saúde (BRASIL, 1988; LDB, 1996) (Grifos da autora).

No Brasil, o direito à alimentação escolar é efetivado por meio de políticas públicas, neste caso o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Atualmente o PNAE é regido pela Lei Federal 11.947 de 2009 e pela Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013, que regulamentam e norteiam as ações do programa.

A seguir, introduzimos o conceito de políticas públicas e demais temáticas que emergem deste assunto.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Souza (2006, p.26), política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Já Hofling (2001, p. 31) define que “as políticas públicas podem ser definidas como o Estado implantando um projeto do governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, caracterizando o ‘Estado em ação’”.

Embora existam diversos significados e conceitos para o termo *política pública*, é importante enfatizar que as políticas públicas caracterizam as ações do Estado em relação à sociedade a fim de garantir o bem-estar social dos cidadãos.

Ou seja, expressam as propostas e estratégias dos governantes por meio de projetos e/ou programas sociais com o objetivo de impactar positivamente a realidade à qual se destinam.

Assim, a construção de uma política pública está associada a um processo de planejamento e estruturação que alguns autores denominam de fases da política, a saber: agenda, formulação, implementação e avaliação (PEREZ, 2010; LIMA e D'ASCENZI, 2013). Embora essas etapas estejam conectadas é possível analisar cada fase independentemente, conforme as características do estudo. Assim, a fase que nos interessa aqui é a da *implementação*.

Para alguns autores, a implementação se refere ao processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto (PEREZ, 2010). Já para outros, a implementação está relacionada com execução de atividades, com o intuito de atingir as metas previstas no processo de formulação das políticas, ou seja, a implementação é uma consequência do processo que lhe deu origem (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Cabe ressaltar que, muitas vezes, a fase de implementação de políticas públicas se configura como um campo de disputas e conflitos, devido às divergências de interesses, ideologias e concepções entre agentes formuladores e implementadores. Neste sentido, Lima e D'Ascenzi (2013) destacam que grande parte dos desafios da implementação de políticas públicas está na interação da política com as organizações executoras.

Diante disso, alguns autores sugerem que existem fatores essenciais na implementação das políticas públicas, entre eles: 1) o desenho, as características e a estrutura do plano: é importante que os objetivos sejam claros para que os agentes implementadores compreendam a política e o que se espera deles; 2) os arranjos institucionais: no que se refere à estrutura e a dinâmicas organizacionais, disponibilidade de recursos, principalmente o financeiro; 3) os atores implementadores: a divergência de ideias, valores e concepções, além de disputas e conflitos ideológicos-partidários-culturais que podem influenciar na implementação das políticas e/ou programas públicos (FREY, 2000; PEREZ, 2010; LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Para além desses fatores, podemos citar também o cenário político, econômico e social, no qual a política ou programa público será implementado e, as mudanças decorrentes da trajetória da própria política. Ou seja, existe uma infinidade de variáveis que podem influenciar na implementação de uma política pública, independente da gestão ou esfera administrativa em que ela seja executada.

Neste sentido, Hofling (2001, p. 35) sinaliza que “as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados”. Frey (2000, p. 228) corrobora com a autora ao afirmar que “[...] os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação”. Nesta perspectiva, o PNAE como programa do governo federal, pode apresentar alguns obstáculos e/ou limitações na sua efetivação como política pública em âmbito municipal.

Diante disso, Perez (2010) destaca que estudos sobre a implementação de políticas públicas visam contribuir para: 1) corrigir o curso das ações, fornecendo subsídios aos implementadores durante o curso da política; 2) ampliar a efetividade do processo de decisão dos programas públicos; 3) ampliar a *accountability* dos programas; 4) ampliar a integração dos corpos administrativo, político e comunidade, fundamentais para a mudança do desempenho educacional.

Há ainda autores que defendem a abordagem do ciclo que políticas utilizam como estratégia para análise de programas e políticas educacionais brasileiras (BALL e BOWE, 1992; MAINARDES, 2006). Segundo Mainardes (2006, p. 48) “essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”. O autor ainda afirma que:

[...] Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e ainda a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Neste sentido Ball e Bowe (1992) caracterizam o processo político como um ciclo contínuo constituído por facetas ou arenas políticas, a saber: a política proposta, a política de fato e a política em uso. Os autores ainda definem que esse ciclo também é constituído por contextos: contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

Aqui, nos interessa, o contexto da prática e o contexto dos resultados ou efeitos. De acordo com Ball e Bowe (1992), no contexto da prática, a política está sujeita à interpretação e recriação dos profissionais que exercem um papel ativo na implementação de políticas educacionais, assim seus valores, crenças, experiências e propósitos podem representar transformações significativas na

política original. Diante disso, os autores argumentam que as políticas não são simplesmente implementadas, mas estão sujeitas à interpretação dos profissionais que atuam no contexto da prática, recriando a política.

Já o contexto dos resultados e efeitos se preocupa com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Para Mainardes (2006, p. 54):

[...] a ideia que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes (MAINRADES, 2006, p. 54).

O autor ainda destaca que o contexto dos resultados e efeitos traz reflexões profundas sobre questões conjunturais e sobre as desigualdades sociais que são criadas ou reproduzidas pela política ou pelo programa (MAINARDES, 2006).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a abordagem do ciclo de políticas também representa um importante método para análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais, pois considera as várias fases do processo político e a necessidade de articulação entre os seus estágios macro e micro. Além disso, chama a atenção para o impacto que uma mesma política produz nos diferentes cenários sociais, enfatizando que as políticas são produtos de contínuas relações, reproduzidas em variados contextos que podem ter implicações diferentes no processo de implementação de políticas públicas.

Na seqüência, vamos abordar uma das maiores e mais longevas políticas públicas educacionais do país, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS E OPERACIONALIZAÇÃO

O PNAE representa uma das maiores políticas públicas em curso no país. Instituído pelo Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955 que criou a Campanha da Merenda Escolar (CME), neste ano de 2021, o programa completa 66 anos de existência. Seu projeto inicial tinha como objetivo prestar assistência aos estudantes vulneráveis à desnutrição, atualmente o PNAE corresponde à efetivação de um direito, o direito à alimentação escolar.

Aliado a isso, o projeto atual do PNAE apresenta importantes eixos de atuação como o incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento local e regional. Também é o único programa com

atendimento universalizado, ou seja, abrange todos os estudantes matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, comunitárias, confessionais e filantrópicas do país (BRASIL, 2020).

Essas e outras ações do PNAE fazem com que a experiência brasileira com alimentação escolar seja reconhecida mundialmente como um caso de sucesso (FAO, 2020). Neste sentido, Bittencourt (2007, p. 57) destaca que “na atualidade o Programa é um fator de qualidade da escola pública brasileira”. A autora ainda afirma que a existência de programas similares em países desenvolvidos confirma a sua importância, pois representam instrumentos para enfrentar questões de saúde pública e uma opção educacional que qualifica a formação de seus cidadãos.

Conforme já mencionado, o PNAE é um programa suplementar do governo federal cuja operacionalização ocorre em regime de colaboração entre os entes federados, ou seja, cada membro possui responsabilidades e competências próprias para a sua efetivação.

Desta forma, o governo federal, por meio do FNDE, é responsável por definir as normas do programa, ou seja, elaboração da legislação, resoluções, instruções normativas e demais documentos que regem as ações do programa. Também atua no financiamento da política por meio de repasses de recursos financeiros aos entes federados. Já as entidades executoras são responsáveis pela complementação dos recursos financeiros, além de disponibilizar recursos humanos, materiais, estrutura física e proporcionar as condições necessárias para que o PNAE seja executado em conformidade com o que determina a legislação federal do programa.

Nos dias atuais, o processo de funcionamento do PNAE segue o seguinte fluxo: o FNDE, autarquia do governo federal, realiza repasse de recursos financeiros aos estados, municípios e escolas federais, com base no censo escolar do ano anterior de atendimento. Os valores financeiros, de caráter suplementar, são efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para cobertura dos 200 dias letivos, de acordo com o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino (BRASIL, 2020).

O valor repassado por dia letivo para cada aluno é definido conforme a modalidade de ensino, a saber: Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; e Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53. É importante ressaltar que a aplicação desses recursos é fiscalizada e acompanhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Controladoria Geral da União (CGU), pelo próprio FNDE e diretamente por representantes da sociedade que

integram o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que deve ser instituído em cada município, conforme recomenda a legislação do programa (BRASIL, 2020). Atualmente os principais dispositivos regulamentadores e normatizadores do PNAE são a Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009 e a Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013. A promulgação dessa legislação trouxe importantes avanços para o programa, tais como: a universalização do atendimento para os alunos matriculados na rede pública de educação básica; obrigatoriedade de aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar, incentivando o desenvolvimento local; ampliação dos eixos de atuação do programa, introduzindo a educação alimentar e nutricional no ambiente escolar; e fortalecimento do controle social, com a participação da comunidade no Conselho de Alimentação Escolar (BRASIL 2009; 2013).

Além disso, também foram estabelecidos alguns critérios técnicos operacionais como a obrigatoriedade de um profissional nutricionista que responda tecnicamente pelo programa em âmbito local e a criação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs), por meio de parcerias entre as Instituições de Ensino Superior (IFEs) e o FNDE. Essas ações refletem uma importante ampliação e fortalecimento do PNAE, assegurando o direito à alimentação saudável e adequada nas escolas (BRASIL, 2015).

Embora seja evidente a evolução do PNAE desde sua concepção inicial, ainda existem desafios que precisam ser superados pelas entidades executoras na implementação do programa nas divergentes realidades dos 5.570 municípios brasileiros. Neste sentido, encontramos respaldo teórico em Arretche (2001, p. 51) ao afirmar que “a diversidade de contextos de implementação pode fazer que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação”.

Diante disso, reafirmamos o propósito deste estudo que analisou a implementação do PNAE em municípios do norte gaúcho, identificando os desafios e potencialidades da gestão municipal na execução da política.

MÉTODOS

Para compreender o processo de implementação do PNAE em âmbito municipal optou-se por estudar a experiência de dois municípios situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul (RS).

Para fins de pesquisa e para preservar a identificação dos municípios, eles foram denominados ficticiamente de *Município Mar* e *Município Rio*. O critério utilizado para a seleção de ambos os municípios foi a localização, pois eram municípios que, na ocasião do estudo, se localizavam próximos à pesquisadora o que facilitou o deslocamento.

No quadro abaixo estão demonstradas, resumidamente, algumas características dos municípios investigados.

Quadro 01 - Resumo das características dos municípios investigados na pesquisa.

Dados	Município Rio	Município Mar
Habitantes (IBGE, 2019)	2.693	105.059
IDH (IBGE, 2019)	0,791	0,776
Índice de Gini (DATASUS, 2010)	0,6236	0,4869
PIB per capita (IBGE, 2019)	R\$ 26.388,40	R\$ 43.052,17
Matrículas Ed. Básica (MEC/INEP, 2018)	304 (84 rede pública municipal)	19.906 (6.336 rede pública municipal)
Nº de escolas municipais	02	20 (incluindo anexos e instituições sociais)
Recurso financeiro FNDE – PNAE (2018)	R\$ 11.538,00 (R\$ 0,68/dia/aluno)	R\$ 898.296,00 (R\$ 0,71/dia/aluno)
Contrapartida financeira municipal (2018)	R\$ 13.652,83 (R\$ 0,81/dia/aluno)	R\$ 891.158,98 (R\$ 0,70/dia/aluno)
Nº de nutricionistas atuantes no PNAE em âmbito municipal	01 (12 horas semanais)	04 (40 horas semanais cada)

Fonte: O autor, 2019.

Foram empregadas as seguintes técnicas de pesquisa para coleta e análise dos dados: análise documental e entrevistas semiestruturadas, conforme quadro 02.

Quadro 02 - Técnicas empregadas no estudo e sua aplicação.

Técnica	Aplicação
Análise documental	Legislação que regulamenta o PNAE, documentos oficiais de domínio público e demais disponibilizados pela gestão municipal.
Entrevista semiestruturada	Agentes implementadores da política em âmbito municipal, com vínculo profissional com o PNAE (secretários de educação, nutricionistas, membros do CAE).

Fonte: O autor, 2019.

A técnica de análise documental foi desenvolvida conforme orienta Cellard (2012). Segundo o autor, sob o ponto de vista metodológico a análise documental apresenta vantagens significativas e a define desse modo:

[...] trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência –a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador –do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida. (CELLARD, 2012, p. 295).

Desta forma, foram analisados os documentos oficiais como a legislação federal que rege o PNAE (Lei Federal nº 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013), bem como documentos disponibilizados pelas Secretarias Municipais de Educação e as informações encontradas nos sites oficiais das prefeituras dos municípios investigados, compreendendo o período de 2013 a 2018.

Também era necessário conhecer e compreender a atuação dos profissionais na implementação do PNAE em âmbito municipal. Diante disso, optou-se pela técnica de entrevista semiestrutura que de acordo com Flick (2009) consiste em um roteiro onde são preparadas várias perguntas que cobrem o escopo pretendido da entrevista, cujo objetivo é obter as visões individuais dos entrevistados sobre um tema.

As entrevistas semiestruturadas foram direcionadas às pessoas que possuíam vínculo profissional com o PNAE nos municípios selecionados para o estudo. Assim, no *Município Mar* participaram da entrevista: três nutricionistas, a secretária adjunta de educação e um membro do CAE (representante do segmento executivo). Já, no *Município Rio*, foram entrevistados os seguintes profissionais: a nutricionista, a secretária de educação e um conselheiro do CAE, também representante do segmento executivo.

Posteriormente, foi realizado o cruzamento dos dados e a análise conjunta das informações.

RESULTADOS

Para nortear a análise dos dados e auxiliar na organização da pesquisa, foram criadas as seguintes categorias analíticas: operacionalização do PNAE e agentes implementadores da política. É importante esclarecer que essas categorias foram pensadas com base nos critérios de análise de implementação de políticas públicas e na estrutura da própria política nacional de alimentação escolar.

OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE

O processo de operacionalização do PNAE em ambos os municípios investigados ocorre em regime de colaboração com o governo federal. Um dos principais aspectos desse processo é a disponibilidade de recursos financeiros para aquisição dos alimentos que serão utilizados na alimentação escolar. Assim sendo, o governo federal repassa de forma suplementar recursos financeiros às entidades executoras e estas, por sua vez, são responsáveis pela complementação desses recursos.

No quadro abaixo, são apresentadas informações referentes aos recursos financeiros repassados pelo governo federal aos municípios Rio e Mar e a contrapartida das entidades executoras para a execução do PNAE, no período de 2013 a 2018.

Quadro 03 - Recursos financeiros investidos no PNAE pelo governo federal e pelos municípios investigados no período de 2013 a 2018.

Ano	Município Rio			Município Mar		
	Nº de alunos atendidos pelo PNAE ³	Recursos financeiros repassados pelo FNDE (R\$) ⁴	Contrapartida municipal (R\$) ⁵	Nº de alunos atendidos pelo PNAE	Recursos financeiros repassados pelo FNDE (R\$)	Contrapartida municipal (R\$)
2013	122	23.700,00	26.214,36	6.092	850.708,00	658.195,83
2014	113	21.200,00	33.572,46	6.222	723.040,00	1.175.400,85
2015	114	19.400,00	13.500,17	6.187	921.708,00	433.036,29
2016	100	13.080,00	20.309,05	6.234	904.600,00	975.717,31
2017	93	13.002,00	11.548,21	6.300	965.836,00	918.965,89
2018	84	11.538,00	13.652,83	6.336	898.296,00	891.158,98

Fonte: O autor, 2019.

3 As informações foram obtidas no site oficial do MEC/INEP conforme os indicadores dos municípios Rio e Mar. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshare_d%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF>. Acesso em 21 maio e 05 de jun. de 2019.

4 Os dados foram obtidos no site oficial do FNDE, na página destinada ao PNAE para consulta às liberações dos recursos financeiros, de acordo com os indicadores dos municípios Rio e Mar. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>>. Acesso em 21 de maio e 05 de jun. de 2019.

5 As informações foram obtidas junto às Secretarias Municipais de Educação dos municípios investigados.

Com base no quadro acima é possível verificar que, na maioria dos anos, a contrapartida financeira do Município Rio foi semelhante ou superior aos recursos financeiros repassados pelo FNDE para execução do PNAE. Já o Município Mar, com exceção dos anos 2014 e 2016, disponibilizou menos recursos financeiros ao programa quando comparado com o valor repassado pelo governo federal. Isso se deve, em parte, pelo quantitativo significativo de estudantes atendidos na rede pública municipal de educação básica do Município Mar, o que exige da entidade executora uma provisão maior de recursos financeiros para atender a essa clientela.

Além disso, nos dias atuais não existe um percentual mínimo que a entidade executora deve investir em recursos financeiros no PNAE, cada unidade direciona os recursos conforme sua disponibilidade orçamentária.

A partir da liberação dos recursos financeiros, tanto pelo governo federal quanto pelas entidades executoras, é realizado o planejamento para a aquisição dos gêneros alimentícios para a merenda escolar. Atualmente em ambos os municípios esse procedimento é realizado por meio de licitações (modalidade pregão presencial, do tipo menor preço) e chamada pública, conforme orienta a legislação brasileira. O processo licitatório é destinado para a compra de alimentos de estabelecimentos comerciais como supermercados, fruteiras, etc. Já a chamada pública se restringe à aquisição de alimentos da agricultura familiar, que pode ser de produtores rurais individuais ou de associações e/ou cooperativas destes.

Embora esse processo seja semelhante em ambos os municípios, verificou-se que no Município Mar a aquisição dos alimentos é mais rigorosa, além de cumprir com os procedimentos convencionais para habilitação dos fornecedores, também são exigidas amostras de cada produto que compõe os editais de licitação e chamada pública. Isso se deve pela equipe que atua no PNAE deste município que é composta por 04 nutricionistas com carga horária de 40 horas semanais cada, enquanto o município Rio possui uma nutricionista que dedica 12 horas semanais ao programa.

Outro fator que chama a atenção quanto à operacionalização do programa nos municípios estudados é o percentual de aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar. A Lei Federal nº 11.947 de 2009 recomenda em seu art. 14 que, pelo menos, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. De acordo com informações dos agentes implementadores da política, no município Rio 70% desse recurso é utilizado na aquisição desses produtos, já o município Mar direciona 100% do recurso para esta finalidade.

Atualmente os municípios adquirem, via chamada pública, diversos alimentos da agricultura familiar para compor o cardápio da alimentação escolar. Entre eles, podemos citar produtos de panificação (pão, bolachas, cuca, gostoli, pastel assado, massa para pizza, anholigne, etc.), hortifrutigranjeiros (frutas, verduras, legumes, ovos, etc.), leguminosas (feijão), carnes, leite e derivados (iogurte), grãos e cereais (arroz, farinha de milho), entre outros. Segundo relato dos gestores, os produtos são fresquinhos e de boa qualidade, além disso, há uma preocupação com o uso de agrotóxicos e com as práticas sustentáveis de produção para ofertar uma alimentação mais saudável no ambiente escolar, o que qualifica a alimentação servida nas escolas. Isso pode ser evidenciado nos relatos abaixo dos participantes do estudo:

“[...] a gente teve uma reunião com a agricultura familiar e eles frisaram que muitos estão deixando de usar agrotóxicos. Então, mais uma vantagem para nós fornecer da agricultura familiar, porque eles estão tentando sair um pouco desses agrotóxicos. Muitos acabam tendo uma alimentação totalmente industrializada, mas pelo menos na escola um pouquinho mais sem agrotóxico, um pouquinho mais saudável” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

“[...] tem a parte dos alimentos, da compra da agricultura familiar, onde o recurso acaba ficando aqui para nossa região, né. O agricultor gerando emprego e a renda ficando aqui na nossa região” (ATOR 04, 29 nov. 2018).

Esses dados demonstram a relevância do programa para o desenvolvimento econômico local e regional. A política de incentivo à aquisição dos alimentos da agricultura familiar, via PNAE, fortaleceu a produção agrícola dos municípios com a criação de agroindústrias familiares. Além disso, com base na renda dos alimentos que serão fornecidos à alimentação escolar, os agricultores planejam sua produção e conseguem investir os recursos em suas propriedades rurais.

Em relação aos obstáculos enfrentados pelas entidades executoras na implementação do PNAE, as maiores dificuldades apontadas pelos gestores da política em âmbito municipal foram: burocracia dos processos, resistências da equipe e disponibilidade dos recursos financeiros.

Segundo os gestores a burocracia dos processos é um dos principais fatores dificultadores na execução do programa, devido à complexidade dos procedimentos e aos imprevistos que podem surgir durante os processos de licitação e chamada pública (impugnação de editais, recursos etc.), interferindo na disponibilidade dos produtos utilizados na alimentação escolar, conforme relato abaixo dos atores 02 e 05. Além disso, as exigências da legislação em relação à documentação, a pesquisas de preços, à prestação de contas, entre outros,

demandam muito tempo e trabalho dos agentes públicos. Essa questão também pode estar relacionada à falta constante de capacitações da equipe que atua no PNAE e que pode refletir na operacionalização do programa.

“O que dificulta, talvez, uma das coisas que poderia se colocar é a burocracia em si, porque tu tens que fazer os levantamentos de preços e tal, mas é uma coisa que se deve fazer né, mas é uma coisa bem burocrática, trabalhosa, talvez se fosse um pouquinho mais simples. A prestação de contas não é fácil, é bem difícil de fazer [...]” (ATOR 02, 10 dez. 2018).

“Para atingir todas as demandas que a lei exige, tem que seguir todos os parâmetros, porém, demora muito tempo até chegar o produto na escola. Então, a gente já tem que estar encaminhando (a licitação e a chamada pública) agora em novembro, para que em fevereiro os produtos estejam nas escolas e ainda assim não é garantia, porque há fornecedores que entram com recurso no decorrer do processo, então acaba interferindo ali também. E antes a gente não consegue mandar porque temos que esperar o recurso (financeiro) da prefeitura, quanto que vai ser disponibilizado, tem que esperar o resultado do censo escolar, quanto o FNDE vai disponibilizar de recurso (financeiro). Antes disso fica difícil para a gente começar a realizar a compra, porque não temos recurso (financeiro), e a partir disso podem acontecer imprevistos no meio do caminho” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

A disponibilidade de recursos financeiros é outro fator que interfere diretamente na execução da política, pois para dar início aos processos de aquisição dos gêneros alimentícios é preciso saber quais serão os valores destinados pelo FNDE e pela entidade executora para o PNAE e, nem sempre, essas informações estão disponíveis com a antecedência necessária. Aliado a isso, geralmente, as últimas parcelas financeiras do FNDE são creditadas às entidades executoras no final do mês de dezembro inviabilizando a utilização desse recurso no mesmo ano letivo. Diante disso, o saldo pode ser reprogramado para o início do próximo ano ou utilizado para a aquisição de produtos não perecíveis que são mantidos em estoque para uso no início do período letivo.

Além disso, os gestores consideram insuficientes os recursos financeiros repassados pelo FNDE às entidades executoras, pois a administração municipal precisa dispor de uma contrapartida significativa para atender as demandas do programa. Neste ponto, percebe-se que a maioria dos gestores ainda não compreendeu o caráter suplementar da política e que é dever da entidade executora arcar com o suporte financeiro para o adequado funcionamento do PNAE.

Com relação à equipe de trabalho, os gestores relatam que ainda há muitas resistências, principalmente no ambiente escolar, no que diz respeito à execução dos cardápios estabelecidos pelas nutricionistas. Essa prática interfere em todo o planejamento da alimentação escolar, pois os produtos são adquiridos conforme

os cardápios elaborados e seu descumprimento implica em uma reorganização dos produtos e quantitativos disponíveis para atender as escolas durante todo o período letivo. Além disso, as alterações nos cardápios, sem o conhecimento prévio do profissional nutricionista, podem comprometer o equilíbrio nutricional da alimentação ofertada nas escolas.

Já em relação aos fatores que colaboram para a implementação do PNAE em âmbito municipal, os agentes implementadores destacam o repasse de recursos financeiros pelo governo federal e o trabalho da equipe que atua no programa.

Embora os recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal sejam insuficientes para atender as demandas do PNAE, a ausência desses valores comprometeria a execução da política nos municípios investigados, pois as entidades executoras não teriam condições de aportar o montante financeiro necessário para oferecer a alimentação escolar nos moldes recomendados pela legislação do programa, conforme pode ser evidenciado no relato abaixo do ator 05 que participou da pesquisa. Ou seja, a ausência dos repasses financeiros pelo governo federal impactaria diretamente na execução da política em âmbito municipal ou até na extinção desta, como é o caso da rede pública estadual de educação básica que conta apenas com os recursos disponibilizados pelo governo federal para o funcionamento do PNAE nas escolas estaduais.

“[...] só o município não teria recursos suficientes, porque o número de alunos é muito alto e a maioria dos nossos alunos, não digo todos, mas grande parte são carentes e realmente fazem suas refeições principais na escola. Então, se não tivesse esse recurso, talvez a gente não poderia colocar turnos integrais e ofertar tantas refeições assim só com o recurso do município, o município não teria como sustentar o programa” (ATOR 05, 29 nov. 2018).

O trabalho desenvolvido pela equipe que atua no PNAE em âmbito municipal foi outro fator citado como positivo. Os profissionais preocupam-se em seguir o que determina a legislação do programa e desenvolvem suas ações de acordo com esta. Também foi destacada a atuação dos profissionais nutricionistas no PNAE, pois o conhecimento técnico e o trabalho realizado qualificam a alimentação escolar.

Ainda, nos municípios investigados, os gestores consideram a política nacional de alimentação escolar benéfica, pois oportuniza o acesso à alimentação saudável a um número significativo de estudantes, além de promover o desenvolvimento socioeconômico local, por meio do incentivo à aquisição dos produtos da agricultura familiar. Contudo, apontam alguns aspectos da política que poderiam ser melhorados, tanto em âmbito local quanto nacional, para aprimorar as ações do PNAE, como: melhorar os valores financeiros (valor/aluno) e adiantar o repasse das últimas parcelas do governo federal para que as

entidades executoras possam utilizar os recursos no mesmo ano letivo; investir em capacitações da equipe que atua no programa e na sua articulação; melhorar o quadro técnico com a contratação de mais profissionais nutricionistas ou técnicos em nutrição para atuarem no PNAE; além de disponibilizar um sistema integrado junto às escolas com a possibilidade de acompanhar o controle de estoque e a execução dos cardápios, auxiliando no gerenciamento mais eficaz da alimentação escolar.

AGENTES IMPLEMENTADORES DA POLÍTICA

A implementação da política depende do trabalho conjunto de vários atores, que atuam ou participam das diferentes fases do programa, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 04 - Atores do PNAE e suas respectivas fases da política.

Fases		Âmbito Nacional	Âmbito Municipal
Agentes formuladores		Governo Federal por meio do FNDE	
Agentes implementadores	Equipe principal		Entidade Executora (Prefeituras Municipais por meio das Secretarias Municipais de Educação e/ou do Setor de Alimentação Escolar) Nutricionistas CAE Membros da equipe diretiva das escolas Merendeiras e auxiliares
	Equipe de suporte		Membros da SMED (secretários(as), professores e coordenadores do Setor de Alimentação Escolar) Setor de compras e licitações Setor de contabilidade Tesouraria e/ou Secretaria Municipal da Fazenda Auxiliares administrativos da gestão municipal Emater
Público-alvo			Alunos matriculados na rede pública municipal de educação básica

Fonte: O autor, 2019.

É importante destacar que em ambos os municípios investigados o profissional nutricionista exerce papel fundamental na implementação do PNAE. Geralmente, eles estão presentes em todas as etapas de execução do programa, desde o processo de aquisição dos alimentos, participando da confecção dos editais de licitação e chamamento público, acompanhando as diversas etapas da política até a alimentação atingir seu público final, ou seja, os alunos das escolas

públicas municipais. Muitas vezes, o nutricionista acaba gerindo o programa, tornando-se um dos principais agentes implementadores da política em âmbito municipal.

Entretanto, ainda se verifica a subvalorização desse profissional no âmbito do PNAE, pois as entidades executoras não respeitam os parâmetros mínimos estabelecidos pela Resolução CFN nº 465/2010 para a atuação do nutricionista no programa. Por exemplo, a nutricionista do Município Rio atua 12 horas semanais no PNAE, contudo de acordo com as recomendações da resolução acima citada, ela deveria dedicar uma carga horária mínima de 30 horas semanais ao programa. Resultados semelhantes também foram verificados no estudo realizado por Nicoletti (2017), sobre a implementação do PNAE no município de Natal/RN. A autora verificou que o número de nutricionistas e a carga horária dedicada ao PNAE na entidade executora eram insuficientes para atender as diretrizes da Resolução CFN nº 465/2010.

Também colaboram na implementação do PNAE outros profissionais da administração municipal como: membros da secretaria municipal de educação (secretários(as) de educação, professores e/ou coordenadores do setor de alimentação escolar). Além disso, podemos destacar o trabalho desenvolvido por outros agentes e setores públicos como:

1. Setor de compras e licitações: é responsável pelos processos de aquisição dos gêneros alimentícios (elaboração e execução dos editais de licitações e chamadas públicas, chamamento e habilitação de fornecedores, orçamentos e pesquisas de preços).

2. Setor de contabilidade: colabora no controle e empenho dos recursos financeiros, autoriza o pagamento das notas fiscais aos fornecedores, atua na emissão de relatórios para a prestação de contas do programa.

3. Secretaria municipal da fazenda ou tesouraria: atua na execução dos pagamentos das notas fiscais para os fornecedores e auxilia no controle dos recursos financeiros.

4. Administrativo: auxilia na organização da documentação e na prestação anual de contas do PNAE ao FNDE.

Ainda, auxiliam no funcionamento do PNAE os agentes que atuam diretamente nas escolas como: a equipe diretiva, as cozinheiras, merendeiras, auxiliares de cozinha e limpeza, colaborando em diversas etapas do processo que vão desde o recebimento e produção dos alimentos, distribuição e acompanhamento das refeições, até o preenchimento de planilhas e relatórios de controle.

Cabe destacar a parceira da Emater na execução do PNAE em âmbito municipal. A entidade colabora com o cadastramento e diálogo com os produtores rurais para o fornecimento dos insumos à alimentação escolar. Vale lembrar que esse também é um dos eixos de atuação do programa, contribuindo para o desenvolvimento econômico e sustentável da região.

Por fim, evidenciamos a relevância do trabalho realizado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no PNAE. O CAE corresponde a um órgão de controle e participação social e representa um importante agente fiscalizador dos recursos financeiros recebidos e aplicados no programa. Geralmente, os conselheiros reúnem-se periodicamente e realizam visitas às escolas para averiguar in loco as ações referentes ao programa. Também são responsáveis por emitirem relatórios e os pareceres sobre a prestação de contas do PNAE.

Um dos aspectos que chamou a atenção durante o desenvolvimento da pesquisa foi a deficiência relacionada à capacitação da equipe que atua no PNAE. Em ambos os municípios investigados, os agentes implementadores participaram esporadicamente de cursos de formação e/ou capacitação relacionados ao programa. É importante destacar que a ausência frequente de capacitações da equipe pode interferir na sua atuação e até mesmo no funcionamento do programa, pois a falta de informações pode afetar no desempenho adequado das ações relacionadas ao PNAE. Ainda, cabe ressaltar que a legislação do programa estabelece que é responsabilidade da entidade executora em parceria com o FNDE realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social (art. 17, inciso IV, da Lei Federal 11.947 de 2009 e art. 60 da Resolução CD/FNDE nº 23 de 2013).

É possível constatar que a operacionalização do PNAE é um trabalho complexo e que depende da atuação de vários agentes implementadores da política para que os objetivos e diretrizes do programa sejam alcançados. Embora os agentes exerçam funções e atribuições distintas, é o trabalho conjunto deles que permite que a alimentação escolar atinja o seu público-alvo e que seus resultados estejam em conformidade com os princípios estabelecidos pela política em âmbito nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomarmos os objetivos e embasamento teórico do estudo, podemos afirmar que a implementação do PNAE, em âmbito municipal, depende de três fatores básicos: recursos financeiros, agentes da política e sistema normativo que rege as ações do PNAE, conforme puderam ser evidenciados nesta pesquisa.

A análise dos resultados demonstrou que o processo de implementação do PNAE é semelhante nos municípios investigados. A operacionalização do programa ocorre em regime de colaboração com o governo federal e os agentes implementadores possuem cargos e funções similares em ambos os municípios estudados, contudo existem características locais que impactam na implementação do programa e definem algumas ações em relação à execução da política em âmbito local.

Com base nos dados apresentados no estudo foi possível verificar que existem diferenças significativas entre as características dos municípios estudados que refletem na execução do PNAE.

O Município Rio representa uma cidade de pequeno porte, atende um número reduzido de alunos e escolas e, conseqüentemente, possui um quadro menor de profissionais que atuam no programa. Contudo, a entidade executora consegue disponibilizar mais recursos financeiros ao programa e os gestores conseguem acompanhar a execução da política no ambiente escolar. Já o Município Mar possui um número considerável de alunos e escolas, o que dificulta em parte o funcionamento do programa, pois a entidade executora precisa prover valores significativos para o financiamento do PNAE e os gestores não conseguem monitorar o programa rotineiramente junto às escolas.

Esse cenário demonstra que a operacionalização do PNAE em municípios de pequeno porte é mais eficaz, pois as características locais permitiram uma melhor implementação do programa, refletindo no impacto da política em relação ao público-alvo.

Contudo, podemos afirmar que a política é exitosa em ambos os municípios investigados, pois ela atende os princípios propostos e seus benefícios ultrapassam os muros da escola, impactando positivamente a sociedade local.

É importante ressaltar que ainda existem fragilidades que precisam ser trabalhadas para minimizar as dificuldades das entidades executoras na implementação do PNAE. Diante disso, destacamos a importância de novas pesquisas com viés para a análise e avaliação da política nacional de alimentação escolar, em seus diversos eixos de atuação, com o intuito de aprimorar as ações do PNAE e potencializar sua efetivação nas diferentes regiões do país.

REFERÊNCIAS

ANTONIOLLI, Elitana. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma Análise da Implementação em Municípios do Rio Grande do Sul (RS)**. 2019. 159f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, 2019.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Subjectdepartments.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2021.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba**. 2007. 164f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mar. 2020.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

_____. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 31 mar. 2020.

_____. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, DF, 2ª ed., 2015, 88 p.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Consulta matrícula**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

_____. **Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CELLARD, André. Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ªed., p. 295-316, 2012.

DUDH, Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Alimentación y nutrición escolar**. Disponível em: <<http://www.fao.org/school-food/es/>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009. 164 p.

_____. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre, RS: Penso, 2013. 256 p.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan. /abr. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtVxYtCQHJCjFyhsJ/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2021.

NICOLETTI, Milena Paiva. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais**. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2017.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

Elitana Antonioli

Mestra em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapecó/ SC. Servidora pública, atua no cargo de nutricionista da UFFS – Campus Erechim/ RS. E-mail: elitanaa@hotmail.com

Maria Silvia Cristofoli

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Erechim/ RS, possui experiência docente na educação superior em cursos de licenciatura e especialização, também atua como professora nos cursos de Mestrado em Educação e Mestrado Profissional em Educação da UFFS. E-mail: mscristofoli@uffs.edu.br

Recebido em: 09/11/2020

Aprovado em: 08/06/2021

Aproximações entre o legado freireano e a Educação Profissional e Tecnológica: uma análise textual discursiva do Estatuto do Instituto Federal Fluminense

Approaches between Freire's legacy and Professional and Technological Education: a textual discursive analysis of the Statute of the Federal Fluminense Institute

Aproximaciones entre el legado de Freire y la Educación Profesional y Tecnológica: un análisis textual discursivo del Estatuto del Instituto Federal Fluminense

ARTHUR DA REZENDE DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0002-4543-7842>

Universidade Católica de Petrópolis
Programa de Pós-graduação em Educação
Petrópolis, RJ, Brasil

RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA

<https://orcid.org/0000-0003-3694-0435>

Universidade Católica de Petrópolis
Programa de Pós-Graduação em Educação
Petrópolis, RJ, Brasil

Resumo: Este artigo objetiva investigar a relação entre o legado freireano e a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), com base nesta questão: Em quais aspectos observa-se a influência de Paulo Freire no Instituto Federal Fluminense? Metodologicamente, optou-se pela técnica de análise de dados conceituada como Análise Textual Discursiva (ATD), a partir do documento institucional que reformula o Estatuto do IFF. A análise aponta a presença do legado freireano no Estatuto do IFF, por visar à formação emancipatória do estudante e oportunizar experiências de uma gestão democrática.

Palavras-chave: Paulo Freire; Instituto Federal Fluminense; Estatuto; Análise Textual Discursiva.

Abstract: *This article aims to investigate the relationship between Freire's legacy and Professional and Technological Education (EPT), based on this question: In what aspects is Paulo Freire's influence observed at the Federal Fluminense Institute? Methodologically, we opted for the data analysis technique conceptualized as Discursive Textual Analysis (ATD), based on the institutional document that reformulates the IFF Statute. The analysis points to the presence of Freire's legacy in the IFF Statute, as it aims at the emancipatory formation of the student and provides opportunities for democratic management.*

Keywords: *Paulo Freire; Instituto Federal Fluminense; Discursive Textual Analysis. Statute.*

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo investigar la relación entre el legado de Freire y la Educación Profesional y Tecnológica (EPT), a partir de esta pregunta: ¿En qué aspectos se observa la influencia de Paulo Freire en el Instituto Federal Fluminense? Metodológicamente, optamos por la técnica de análisis de datos conceptualizada como Análisis Textual Discursivo (ATD), a partir del documento institucional que reformula el Estatuto de la IFF. El análisis apunta a la presencia del legado de Freire en el Estatuto de la IFF, ya que apunta a la formación emancipadora del estudiante y brinda oportunidades para la gestión democrática.*

Palabras clave: *Paulo Freire; Instituto Federal Fluminense; Estatuto; Análisis textual discursivo.*

INTRODUÇÃO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT), com a promulgação da lei 11.892 de 29 de dezembro de 2018, que instituiu os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), alcança novas possibilidades de pesquisa e reflexão, afinal, a EPT, na argumentação de Arroyo (2019), provoca interrogações desafiantes, até desestruturantes para o pensamento pedagógico sobre o direito à educação de trabalhadores: “Que novas interrogações, que novos saberes aprender com a EPT?” (ARROYO, 2019, pág.5).

Na tentativa de explorar uma dessas muitas interrogações, este artigo tem como finalidade voltar-se para a investigação da relação entre Paulo Freire e a EPT, nada mais oportuno neste ano de 2021, em que o referido teórico completaria 100 anos de vida. É válido ressaltar que Paulo Freire é conhecido, mundialmente, pelo caráter transformador de sua teoria pedagógica, cujo foco foi a incessante busca por uma sociedade mais igualitária, através de uma proposta/experiência educacional emancipatória e humanizadora.

Num momento em que o pânico toma conta da sociedade, em que nossas vidas estão de forma provisória e em suspenso (FRIGOTTO, 2009), resultante da “universalidade perversa” (LATOURE, 2020), cujas características são migrações bem mais abrangentes, incluindo também os agentes não humanos como vírus, bactérias, gases atmosféricos etc. (COSTA, 2020), inspirarmo-nos, em Paulo Freire, possibilita-nos alento, esperança, num momento em que “A nova universalidade consiste em sentir que o solo está em vias de ceder.” (LATOURE, 2020, pág.18).

Com o intuito de dar consistência à referida investigação, este estudo se baseou na seguinte questão-problema: Em quais aspectos é possível observar a influência de Paulo Freire no Instituto Federal Fluminense (IFF)?

As investigações já realizadas ajudam verificar que há essa sintonia entre o legado freireano com as bases dos Institutos Federais. Esta constatação será devidamente explorada no decorrer do texto.

Para responder a esta questão, optou-se pela pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, por meio de um levantamento das obras de Paulo Freire e de documentos oficiais, em especial a Resolução nº 40, de 22 de dezembro de 2017, do IFF, que aprova a reformulação do Estatuto da referida instituição. Para tratar esse *corpus* foi utilizada a análise textual discursiva (ATD), que “assume pressupostos que a localizam entre os extremos da Análise de Conteúdo e Análise de Discurso (MORAES, GALIAZZI, 2016, pág.162). Sendo assim, munidos deste aporte metodológico, o objetivo desta pesquisa é verificar as aproximações do legado freireano e das tendências pedagógicas de que fez parte, na reformulação do Estatuto do IFF.

Para alcançar o objetivo elencado, o referido artigo, além desta introdução e do percurso metodológico, apresenta, uma breve exposição sobre os Institutos Federais e seus deslocamentos em relação à histórica dualidade da EPT (entre o trabalho manual e o trabalho intelectual), em seguida, é realizada uma ATD do novo Estatuto do IFF e sua relação com as concepções freireanas, e por fim, as considerações sobre essa possível sintonia entre Paulo Freire e as bases conceituais e legais do IFF.

PERCURSO METODOLÓGICO

O caminho metodológico deste artigo é a pesquisa documental, tendo como *corpus* o Estatuto do IFF. A utilização deste método oportuniza ao pesquisador sistematizar uma gama de informações sobre leis e documentos, dando sustentação para a descrição e inferência do fenômeno sobre o qual se debruça. (TRIVIÑOS, 2008). Corroborando o destacado anteriormente, há os ensinamentos de Lüdke e André (2020), que definem a análise documental como uma técnica valiosa, visto que pode complementar informações obtidas por outras técnicas, ou por proporcionar novos aspectos de um tema ou problema.

As autoras ainda elucidam que os documentos são uma fonte estável e rica, visto que persistem ao longo do tempo, podendo ser de base para novos estudos, gerando mais estabilidade aos resultados alcançados. As autoras alertam também que, enquanto uma técnica exploratória, há limitações, pois, a análise documental aponta problemas que devem ser mais bem descritos por meio de outros métodos. Certos de que este trabalho não esgota as diversas interrogações do campo da EPT, espera-se que o artigo inspire pesquisadores a explorarem a temática.

Como técnica de interpretação de dados, utilizamos a ATD, que compreende uma metodologia de inferências de informações de natureza qualitativa com o objetivo de produzir novas compreensões acerca de fenômenos e discurso, tendo como característica um movimento interpretativo de caráter hermenêutico (MORAES, GALIAZZI, 2016).

A ATD encontra na pesquisa em educação um espaço amplo para a criticidade e investigação, como podemos observar nas pesquisas de Mesquita (2020), que estuda os percursos formativos dos projetos pedagógicos das licenciaturas em química, a de Ferreria, Silva, e Carreiro (2020), que investiga o ensino de filosofia, e Guidotti e Heckler, cujo campo de investigação é a formação de professores de ciências e a de Antiqueira e Machado (2020), que utiliza a ATD na pesquisa de professores de matemática. Assim, observa-se a fonte de experimentações advindas da ATD e a qual nos instigou enquanto importante técnica de análise de dados.

Portanto, nota-se que as pesquisas qualitativas vêm utilizando, com frequência, as análises textuais, como a ATD, seja por meio de textos existentes, seja por meio de entrevistas ou observações. A análise do *corpus*, por meio da ATD, engloba os seguintes elementos: desmontagem do texto, em que o texto é examinado nos detalhes, produzindo unidades constituintes; estabelecimento de relações, que é a construção de sintonias entre as unidades de sentido, por meio da categorização e por fim, a captação do novo emergente, sendo o resultado da interpretação a partir de produção de um metatexto (MORAES, GALIAZZI, 2016). O detalhamento dessas informações está consolidado na seção “Aproximações entre Paulo Freire e IFF: uma análise textual discursiva” deste artigo.

INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: DESLOCAMENTOS DAS ROTAS PARADIGMÁTICAS DA EPT

A EPT no Brasil é um campo repleto de desafios, em virtude das incompreensões e/ou reducionismos associados a esta modalidade de ensino. Um dos reducionismos em relação à EPT é o fato de limitá-la aos pobres, constituindo-se, assim, apenas, como mão de obra alienante, atendendo, portanto, ao mercado de trabalho capitalista e desigual. Enfim, o que simboliza, historicamente, a EPT no Brasil é o dualismo: a velha e sempre revisitada distinção entre “quem sabe pensar” e “quem sabe fazer”, entre o manual e o intelectual. Esse dualismo foi ratificado pelo Decreto 2.208 de 17 de abril de 1997 que em seu artigo 5º não

permitia a articulação entre EPT e a formação básica, confirmando que a referida modalidade só poderia ser ofertada na forma concomitante e/ou subsequente ao ensino médio (BRASIL, 1997).

Por meio da luta dos que acreditam no trabalho como princípio educativo e na formação do trabalhador enquanto um sujeito em sua totalidade, tendo direito a toda uma estrutura de conhecimentos diversos, em 23 de julho de 2004 foi publicado o Decreto nº 5.154, que retomou a possibilidade de articulação entre o ensino médio com o currículo da EPT, “sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno (BRASIL, 2008)”.

Essa retomada da articulação potencializa a formação da classe trabalhadora ao mesmo tempo que carrega muitos desafios àqueles que almejam uma escola que autorize os trabalhadores ao acesso às aprendizagens, possibilitando a compreensão da realidade e sua intervenção nela (RAMOS, 2007). É uma proposta ousada cujo objetivo é a integração curricular pela ciência, cultura, trabalho e tecnologia. E dentro dessa ousadia, em 29 de dezembro de 2008, são constituídos os Institutos Federais, que completaram em 2020, 12 anos, alcançando a marca de mais de um milhão de estudantes¹.

É oportuno ratificar que a expansão dos Institutos Federais alcançou territórios antes não assistidos por iniciativas de formação humana e profissional. Em 2020, a referida rede passou a contar com 665 unidades distribuídas entre as 27 unidades federadas do país, tornando-se uma das políticas de maior capilaridade no interior do Brasil. Essa capilaridade pode ser comprovada pelo Relatório de Tribunal de Contas da União (TCU), de 2013, que constatou que mais de 80% da expansão dos Institutos Federais ocorreu nas cidades do interior do Brasil, muitas delas com menos de 20 mil habitantes, o que representaria, para a referida população, a única possibilidade de acesso da população a uma instituição federal de ensino, mantida pela União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica (REPECT) representa um marco na história da EPT, como vemos na fala de Pacheco:

1 A Rede federal completa 12 anos e ultrapassa mais de um milhão de matrículas. Ministério da Educação (ME) Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/rede-federal-completa-12-anos-e-ultrapassa-mais-de-um-milhao-de-matriculas>> Acesso em: 06.jan.2021.

A Rede Federal, por sua excelência e vínculos com a sociedade produtiva, tem condições de protagonizar um Projeto Político-Pedagógico inovador, progressista e capaz de construir novos sujeitos históricos, capazes de se inserir no mundo do trabalho, compreendendo-o e transformando-o na direção de um novo mundo possível, capaz de superar a barbárie neoliberal e restabelecer o ideal da modernidade de liberdade, igualdade e fraternidade, sob a ótica das novas possibilidades abertas à humanidade neste princípio de século. Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia são a síntese daquilo que de melhor a Rede Federal construiu ao longo de sua história e das políticas de educação profissional e tecnológica do governo federal. São caracterizados pela ousadia e inovação, necessárias a uma política e um conceito que buscam antecipar aqui e agora as bases de uma escola contemporânea do futuro e comprometida com uma sociedade radicalmente democrática e socialmente justa. (PACHECO, 2010, pág.11)

Assim, essa abrangência dos Institutos Federais, principalmente, no interior do país, possibilita o diálogo intenso e vivo com a realidade local e regional, atuando na busca de soluções para a exclusão social, tão característica de nossa nação. Logo, cada Instituto Federal deve ter sintonia com a região em que está inserido, comprometendo-se com o desenvolvimento local e regional, num monitoramento efetivo do perfil socioeconômico-político-cultural da região de que fazem parte (BRASIL, 2010).

Os Institutos Federais se deslocam das rotas que foram impostas, historicamente, à EPT, visto que em seu bojo de finalidades está a busca pela qualidade social orientada pela formação integral de cidadãos-trabalhadores emancipados, em detrimento, conforme esclarece Moura (2007), a uma lógica assistencialista da EPT coesa com uma sociedade escravocrata totalmente dependente da coroa portuguesa. Em consonância a esta argumentação, tem-se Freire (1967) que destaca uma explicação sobre o momento histórico que favoreceu o desenvolvimento desse modelo de EPT, a que os Institutos Federais se opõem:

Em verdade, o que caracterizou, desde o início, a nossa formação, foi, sem dúvida, o poder exacerbado. Foi a robustez do poder em torno de que foi se criando um quase gosto masoquista de ficar sobre ele a que correspondia outro, o de ser o todo-poderoso. Poder exacerbado a que foi associando sempre submissão. Submissão de que decorria, em consequência, ajustamento, acomodação e não integração. Esta foi, na verdade, a constante de toda a nossa vida colonial. Sempre o homem esmagado pelo poder. Poder dos senhores das terras. Poder dos governadores-gerais, dos capitães gerais, dos vice-reis, do capitão-mor. Nunca, ou quase nunca, interferindo o homem na constituição e na organização da vida comum (FREIRE, 1967, p. 74)

Para o entendimento da análise do Estatuto do IFF², na próxima seção, é válido contextualizarmos algumas informações sobre a referida instituição, dentre elas que possui 11 *campi* nas diversas regiões do Estado do Rio de Janeiro, como Norte, Noroeste, Lagos, Centro Norte e Metropolitana, tendo sua Reitoria na cidade de Campos dos Goytacazes. Optamos por fazer uma tabela com informações retiradas da Plataforma Nilo Peçanha³, criada em 2018, cujo objetivo é ser um ambiente virtual com todas as estatísticas da RFEPCT. Tais informações subsidiam os indicadores de gestão fiscalizados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC).

Quadro 1 - Informações do IFF a partir da Plataforma Nilo Peçanha, ano Base de 2019.

Cursos	198
Matrículas	21.144
Ingressantes	7.301
Concluintes	3.574
Vagas	8.685
Inscritos	39.423

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Brasil (2020)

Pelos dados retratados, observa-se a pujança da instituição, a partir do quantitativo de cursos e estudantes matriculados. Ressaltamos que tal instituição tem sua sede no interior do Estado do Rio de Janeiro, o que reforça, sobremaneira, sua importância para a classe trabalhadora dessa região, em geral, esquecidas das políticas públicas de grande porte. O IFF tem cursos técnicos integrados ao ensino médio, cursos técnicos concomitantes e/ou subsequentes ao ensino médio, cursos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, cursos de graduação, e também mestrado e doutorado profissionais. A seguir, partimos para a ATD do documento oficial da instituição que versa sobre seus princípios, seus objetivos, sua estrutura, enfim, seu Estatuto. E procuraremos responder em que medida as ideias de Freire estão elencadas nesse documento.

2 Conheça o IFF. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/conheca-o-iff/iff-fluminense/>. Acesso em: 06.jan.2021.

3 Acesse a Plataforma Nilo Peçanha. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/plataforma-nilo-peçanha>. Acesso em 20.jan.2021.

APROXIMAÇÕES ENTRE PAULO FREIRE E IFF: UMA ANÁLISE TEXTUAL DISCURSIVA

Com a impregnação do material em análise, que ressaltamos, oriundas do Estatuto do IFF, permitiu o surgimento das categorias e unidades de sentido elencadas no quadro a seguir. Como nos ensinam Moraes e Galiazzi (2016), a fragmentação não esgota as análises pretendidas, havendo a limitação própria de um artigo científico e, por isso, optamos por partir para as categorias finais e suas respectivas unidades de sentido, com base nos conhecimentos prévios, a partir dos objetivos específicos do artigo e da análise do *corpus*, que gerou os dados a serem impregnados. Ainda sobre a ATD, é válido destacar o seguinte apontamento:

Realizar uma ATD é pôr-se no movimento das verdades, dos pensamentos. Sendo processo fundado na liberdade e na criatividade, não possibilita que exista nada fixo e previamente definido. Exige desfazer-se de âncoras seguras para se libertar e navegar em paragens nunca antes navegadas. É criar os caminhos e as rotas enquanto se prossegue, com toda a insegurança e incerteza que isso acarreta. Ainda que o caminho finalmente resultante seja linear, por força da linguagem em que precisa ser expresso, em cada ponto há sempre infinitas possibilidades de percursos. Daí mais uma razão de segurança e angústia. Envolver-se com a ATD requer do pesquisador assumir uma viagem sem mapa, aceitar o desafio de acompanhar o movimento de um pensamento livre e criativo, de romper com os caminhos já pontos para construir os próprios... (MORAES, GALIAZZI, 2016, p. 188)

Dessa forma, a partir das leituras geridas pela ATD, organizamos as unidades de significados, os títulos e as categorias iniciais e categorias finais/emergentes. Assim, imbuídos pelo desejo de construirmos o metatexto, característico da ATD, segue a síntese de nossa impregnação dos dados desta pesquisa, a partir da análise do Estatuto do IFF e dos ideais de Paulo Freire. Antes, destacamos também a seguinte declaração de Moraes e Galiazzi (2016):

Pesquisas que valorizem o discursivo vão do dito ao não dito, num movimento permanente entre o manifesto e oculto, num afastamento dos sentidos imediatos para a identificação de sentidos contextualizados, cuja explicitação requer inferências cada vez mais aprofundadas. Este esforço de captar mensagens conscientes e inconscientes implica um movimento de ultrapassagem de uma leitura de primeiro plano para outra de maior profundidade. (MORAES, GALIAZZI, 2016, pág. 83)

Quadro 2 - Categorias e Unidades de Sentido do Estatuto do IFF e a relação com Paulo Freire

Categorias finais/emergentes	Unidades de sentido
1- Formação libertadora e humanizada dos estudantes	Compromisso com a Justiça Social
	Extensão, Pesquisa e Sociedade
	Compromisso com a educação inclusiva e emancipatória
	Processo investigativo e educativo às demandas sociais
	Desenvolvimento socioeconômico e cultural
2- Gestão Democrática e mecanismos de participação democrática na EPT	Conselho Superior
	Conselho de Campus
	Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação
	Comissão Permanente de Pessoal Docente e Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Técnicos Administrativos em Educação
	Comissão Permanente de Assuntos Discentes

Fonte: Elaborado pelos autores.

Categoria 1 - Formação libertadora e humanizada dos estudantes

Uma das convicções de Paulo Freire é, indubitavelmente, uma formação que proporcione emancipação do sujeito. Tal emancipação deve permitir ao homem ser sujeito por inteiro, construindo-se como pessoa que transforme o mundo por meio de uma formação que não subjugue o cidadão ao modelo capitalista vigente (FREIRE, 2006). Ancorado a esse pensamento de Freire, têm-se no Estatuto do IFF princípios norteadores para todos os seus campi, como o seguinte “compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática;” (IFF, 2017, pág. 3).

No processo da unitarização da ATD, destacamos a palavra “compromisso”, que nos remete a pacto, o que é essencial em uma instituição do porte do IFF, por atender a classe trabalhadora. Esse pacto é amplo, pelo que está descrito no princípio elencado anteriormente, pois engloba questões urgentes para uma formação de cidadãos, que seja apta a tornar o trabalhador “um agente político, para compreender a realidade e ser capaz de ultrapassar os obstáculos que ela apresenta, de pensar e agir na perspectiva de possibilitar as transformações políticas, econômicas, culturais e sociais imprescindíveis para a construção de um outro mundo possível” (BRASIL, 2010, p.33).

Essa formação omnilateral do cidadão-trabalhador encontra coro na argumentação de Freire (2017) quando o teórico elucida que é fundamental que o estudante assuma um papel de protagonista da produção de inteligência do

mundo e que não seja um receptor dos conteúdos organizados pela instituição. Nessa esteira, têm-se as finalidades e características do IFF, que direcionam sua comunidade para um diálogo estreito com o território do qual fazem parte, ao instituir a necessidade de “desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;” (IFF, 2017, pág.4).

Nessa perspectiva, observa-se que o IFF preza por uma ação dialógica entre escola e sociedade, rompendo com o paradigma de instituições de ensino enquanto “ilhas isoladas”, exigindo, de sua comunidade escolar interna, uma sintonia com os sujeitos das classes populares, colaborando para que saiam da condição de oprimidos, pois somente “através de sua permanente ação transformadora da realidade objetiva é que os homens, simultaneamente, criam a história e se fazem seres histórico-sociais” (FREIRE, 2003, pág. 92). Esse espaço para as classes populares e para uma formação de emancipadora no IFF fica evidenciado no seguinte trecho de seu estatuto ao tratar do currículo:

Art. 34. O currículo no Instituto Federal Fluminense está fundamentado em bases filosóficas, epistemológicas, metodológicas, socioculturais e legais, expressas no seu projeto político institucional, sendo norteado pelos princípios da estética, da sensibilidade, da política da igualdade, da ética, da identidade, da interdisciplinaridade, da contextualização, da flexibilidade e da educação como processo de formação na vida e para a vida, a partir de uma concepção de sociedade, trabalho, cultura, educação, tecnologia e ser humano. (IFF, 2017, pág.18)

A unidade de sentido “compromisso com a educação inclusiva e emancipatória” vai ao encontro desse currículo comprometido com a formação integral, afinal, “Nós fazemos o currículo e o currículo nos faz” (SILVA, 1995, p. 194). Palavra muito difundida nos espaços escolares, e, por este motivo, mal compreendida por muitos sujeitos. É necessário e urgente desconstruirmos a ideia de currículo como apenas “grade” disciplinar ou matriz disciplinar. Currículos são práticas pedagógicas que contribuem para a construção de identidades dos alunos, em outras palavras, currículos são todos os esforços desenvolvidos na escola com intenções educativas (MOREIRA, CANDAU, 2007).

É muito alvissareiro o que o Estatuto do IFF apresenta como concepção de currículo e tal conceito é harmônico à tese defendida por Freire ao enfatizar que a transformação democrática da sociedade se estabelece quando a escola não coloca em oposição o ensino dos conteúdos e a realidade. É fundamental que a educação entusiasme a presença das classes sociais populares na luta pela superação das injustiças sociais (FREIRE, 2001). Essa máxima está em congruência com o Estatuto do IFF quando apresenta como finalizada que sua oferta de cursos seja

afinada com a consolidação e fortalecimento “dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal Fluminense.” (IFF, 2017, pág.4).

Nesse prisma, fica especificado o esforço da instituição em consolidar seu estatuto como um documento de resistência à histórica dualidade que marca a EPT no Brasil, que tem em seu bojo “o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar.” (RAMOS, 2014, pág.84). A congruência com as concepções de Paulo Freire ficam evidenciadas no Estatuto do IFF, visto que seus princípios, objetivos e currículo apontam para uma escola que “respeita os educandos, não importa qual seja sua posição de classe e, por isso mesmo, leva em consideração, seriamente, o seu saber de experiência feito, a partir do qual trabalha o conhecimento com rigor de aproximação aos objetos.” (FREIRE, 2001, pág. 50).

Por fim, cabe destacar que Freire pertenceu à tendência progressista libertadora, cuja finalidade é uma educação voltada para autonomia, criticidade e transformação da sociedade, em que os conteúdos devem partir do ambiente no qual os estudantes vivem (LIBÂNEO, 2003). Essa contextualização dos conteúdos fica exemplificada no Projeto Político-Pedagógico Institucional 2018-2022 da instituição (IFF, 2018), quando pontua a decisão do IFF para a efetivação da pesquisa como um princípio pedagógico, enumerando a emancipação humana enquanto objetivo:

Tratar da pesquisa numa ótica pedagógica é compreendê-la como agente possibilitador de emancipação humana, que deve propiciar ao estudante a produção de novos conhecimentos, a compreensão da sua realidade e a construção e o fortalecimento de sua autonomia. O fomento à pesquisa como uma prática diária entre discentes e docentes é uma atividade reflexiva e investigativa que proporciona o conhecimento teórico e empírico acerca das temáticas a serem investigadas, repercutindo no processo educativo e formativo do sujeito. (IFF, 2018, Pág.12-13)

E para exemplificar essa perspectiva de emancipação, pode-se citar o edital 140 do IFF, de 23 de dezembro de 2020, que regulamenta processo de seleção de projetos de cultura e diversidade, englobando as seguintes frentes integradoras: Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e indígenas (NEABI), Núcleo de Estudos sobre Gênero, Diversidade e Sexualidades (NUGEDIS), Centro de Memória e Projeto Cultural⁴:

4 IFF divulga edital de seleção de projetos de cultura e diversidade. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/reitoria/noticias/iff-divulga-edital-de-selecao-de-projetos-de-cultura-e-diversidade>. Acesso em: 12.jan.2021.

Art. 4º As propostas devem demonstrar de maneira objetiva as articulações entre as ações propostas nos projetos e a dimensão de ensino, de extensão ou de ensino e extensão nos seguintes itens:

I - impacto na formação do estudante;

II - interação dialógica em relação aos agentes parceiros do projeto e ao público;

III - impacto e transformação em relação aos agentes parceiros ou ao público;

IV - interdisciplinaridade entre áreas de conhecimento, cursos ou campi;

V - aderência a pelo menos um dos 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU - Agenda 2030);

VI - indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão. (IFF, 2020, pág.1-2, grifos nossos)

Assim, por meio de programas institucionalizados, o IFF promove a oportunidade de potencializar a aprendizagem dos estudantes com ações extensionistas e integradoras. Nesse sentido, no processo desafiador da procura de redes coletivas de significados construídos, em que o pesquisador se desafia a apreender e pormenorizar o *corpus* proposto (MORAES, GALIAZZI, 2016), o referido edital se enquadra na unidade de sentido “Extensão” e “Pesquisa”, em que observamos o sincronismo com as ideias freirianas quando elencam a pesquisa enquanto um princípio pedagógico:

Art. 37. As ações de extensão constituem um processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável, para viabilizar uma relação transformadora entre o Instituto Federal Fluminense e a sociedade.

Art. 39. As ações de pesquisa constituem um processo educativo para a investigação e o empreendedorismo, visando à produção de conhecimento, à inovação e à solução de problemas científicos e tecnológicos, envolvendo todos os níveis e modalidades de ensino, com vistas ao desenvolvimento social.

Art. 40. As atividades de pesquisa têm como objetivo formar recursos humanos para a investigação, produção de conhecimento, empreendedorismo e difusão de conhecimentos culturais, artísticos, científicos e tecnológicos, sendo desenvolvidas em articulação com o ensino e a extensão, ao longo de toda a formação profissional, consignando em seu orçamento recursos para esse fim. (IFF, 2017, pág.4).

Por fim, essa interseção entre pesquisa e extensão, como ações pedagógicas, vão ao encontro do que Freire menciona sobre estarmos abertos ao diálogo, visto que o que nos move, como cidadãos-reflexivos, é o constante aprendizado. Nossa segurança repousa na consciência de que somos inconclusos, e se essa inconclusão pode representar ignorância, por outro, abre-nos o caminho para conhecer novos fluxos de vida (FREIRE, 2017). E a consciência dessa

inconclusão por parte do estudante se constitui como uma resistência ao modelo de escola como um aparelho das classes dominantes, possibilitando o surgimento de uma “contraescola”:

Portanto, a contraescola emerge da resistência à escola do mundo ao avesso, apresentando-se como uma alternativa a esse modelo hegemônico de cultura escolar. Em outras palavras: podemos compreender a contraescola como sendo as formas contra-hegemônicas de se pensar a educação, desde seu caráter sistêmico e estrutural até as experiências pedagógicas específicas que buscam resistir aos modelos educacionais dominantes. (BENVINDO, 2020, pág.18)

Entretanto, os trechos anteriormente citados (do documento do IFF) apresentam elementos também conflitantes com a perspectiva freiriana, pois contemplam a categoria empreendedorismo, junto com o princípio educativo da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Entendemos que o legado dialético freiriano, auxilia na própria percepção destas contradições dos marcos institucionais aqui investigados, pois o IFF tem como vocação o debate da educação profissional, esta podendo ser pensada, analiticamente, pela inserção profissional acrática ou contendo, por exemplo, o trabalho como princípio educativo (GRAMSCI, 1978).

CATEGORIA 2 - GESTÃO DEMOCRÁTICA E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA EPT

Democracia no Brasil é altamente relacionada à eleição, a voto direto. Porém, democracia não se limita a “voto”, sendo um processo de construção. Mas é aí o grande desafio: como fazê-la se tornar um processo? Como avançar para além de uma democracia de conveniência retórica? São inquietações que se manifestam, em grande medida, na escola pública. O que é gestão democrática na escola? Como consolidar? Não responderemos estas questões neste texto, em virtude de nossas limitações, mas julgamos pertinente trazer essas ponderações para subsidiar a problematização da relação de Freire e o Estatuto do IFF, *corpus* de análise deste artigo.

Nosso país tem como marca ter surgido dentro de condições negativas às experiências democráticas, visto que ocorreu uma colonização predatória, que, indubitavelmente, não gerou possibilidades do desenvolvimento de uma mentalidade flexível no homem brasileiro, condição essencial para um clima cultural democrático (FREIRE, 1967). Essa falta de experiência dialógica que marca a história brasileira se relaciona com a justificativa de Latour (2020) sobre os colonizados se defenderem do caráter predatório da dominação:

Mas de onde vem tanto pânico? do mesmo profundo sentimento de injustiça experimentado por aqueles que viram privados de suas terras à época das conquistas, depois durante a colonização e, por fim, durante a era do ‘desenvolvimento’: uma força vinda de fora o despoja de seu território e você não pode detê-la. Se é isto a globalização, então, compreendemos retrospectivamente por que resistir sempre foi a única solução por que os colonizados sempre tiveram razão em se defender. (LATOURET, 2020, pág. 18)

Assim, o papel da escola, principalmente a pública, e a luta por sua gestão democrática, encontra coro na sociedade brasileira que precisa de um local para iniciar suas experiências de participação, fazendo este país encontrar-se consigo mesmo (FREIRE, 1967). E ao proceder a ATD do *corpus* deste artigo, observa-se um alinhamento a esta luta pela gestão democrática e instrumentos para consolidá-lo. No Estatuto do IFF, fica evidenciado o caráter de uma gestão compartilhada, visto o número significativo de conselhos paritários como o “conselho superior”, “conselho de campus”, “comissão permanente de assuntos discentes (CPAD)”, dentre outras unidades de sentido analisadas, como se observa no exemplo a seguir: “Art. 31. A CPAD é comissão multicampi de representação estudantil, instituída na forma definida no Regimento Geral do IFFluminense, com objetivo de debater, elaborar e propor questões do interesse dos estudantes.” (IFF, 2017, pág. 17)

Estar instituída uma comissão cujo foco seja o estudante e suas demandas é um exemplo de como pode se configurar uma gestão democrática, desde que haja um envolvimento da comunidade escolar na tomada de decisões, favorecendo uma compreensão, por parte dela, dos objetivos, metas, estruturação, enfim, de todas as relações da escola (LIBÂNEO, 2008). E se esta tomada de decisão parte dos estudantes, é um alento para a falta de experiência democrática, como citado anteriormente, e representa a oportunidade de ser “um processo em que os estudantes e professores fazem perguntas críticas acerca do mundo em que vivem, sobre as realidades materiais que ambos experimentam cotidianamente e em que refletem sobre quais ações eles podem realizar para mudar essas condições materiais” (AU, 2011, pág. 251).

Prosseguindo com a ATD e sua impregnação, destacamos o Conselho Superior do IFF, órgão máximo e de caráter deliberativo e consultivo, cuja composição é bem diversificada, com representantes dos docentes, dos discentes, dos técnicos administrativos, dos egressos, sociedade civil, como entidades patronais e convidados por edital público, e até representação do Ministério da Educação (IFF, 2017). Democracia demanda participação e disposição ao diálogo, por isso, o ambiente democrático é de difícil consolidação. O exemplo do IFF pode representar uma oportunidade de se efetivar o que preceitua a Constituição Federal da República, quando preceitua, em seu artigo 206, os

princípios da organização da educação nacional “Gestão democrática do ensino público na forma da lei”. Fica claro no Estatuto do IFF esse princípio a partir das competências do Conselho Superior:

Art. 9.º Compete ao Conselho Superior:

I. aprovar as diretrizes para atuação do Instituto Federal Fluminense e zelar pela execução de sua política educacional;

II. aprovar as normas e coordenar o processo de consulta à comunidade escolar para escolha do Reitor do Instituto Federal Fluminense e dos Diretores-Gerais dos campi, em consonância com o estabelecido nos arts. 12 e 13 da Lei n.º 11.892/2008;

III. apreciar e aprovar o plano de desenvolvimento institucional do Instituto Federal Fluminense;

IV. apreciar, aprovar e acompanhar a execução do plano de ação e da proposta orçamentária anual do Instituto Federal Fluminense;

V. aprovar proposta de criação, encerramento ou manutenção de cursos, avaliando critérios de demanda, permanência e êxito, em conformidade com o PDI;

VI. aprovar a organização didática e pedagógica, os regulamentos internos e as normas disciplinares;

VII. aprovar os regimentos internos dos colegiados/ conselhos do IFFluminense; (IFF, 2017, pág. 9)

Pelas competências elencadas no Estatuto, o Conselho Superior e seus conselheiros têm uma árdua e importante atuação nos assuntos de repercussão geral na instituição, como a aprovação e fiscalização do orçamento, aprovação da organização didática e pedagógica, permanência e êxito estudantis e eleições diretas e paritárias para diretores-gerais dos campi e do cargo de Reitor. Com espaços múltiplos como o Conselho Superior, Conselhos de campi e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, o IFF se coloca como uma instituição que cultiva o espaço democrático, como demonstra Souza (2019), ao apontar como condições de gestão democrática o provimento de cargos de diretores por critérios técnicos combinados com escolha da comunidade, a existência e o pleno funcionamento dos conselhos escolares e a efetivação do projeto político pedagógico (PPP).

Mas o mesmo autor pondera que o ambiente democrático só ocorre, de fato, se os sujeitos da comunidade escolar estiverem dispostos ao diálogo (SOUZA, 2019). Em congruência com as argumentações anteriores, tem-se Freire (2017) quando explana que para a estruturação da democracia e participação política na escola é fundamental à autonomia, em que os sujeitos se assumam como seres sociais e históricos, como seres pensantes, como realizadores de sonhos. No processo de unitarização, escolhemos as comissões dos trabalhadores da educação, professores e técnicos-administrativos em educação como elemento condicionante da categoria em tela:

Art. 29. A CPPD é Comissão instituída por previsão expressa da Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012, com objetivo definido no seu § 1º do Art. 26, de prestar assessoramento ao colegiado competente ou dirigente máximo da Instituição de ensino, para formulação e acompanhamento da execução da política de pessoal docente, com forma de constituição, competência e limites de atuação definidos no Regimento geral e no seu regimento específico.

Art. 30. A CIS-PCCTAE é Comissão instituída com base na Portaria do MEC nº 2.519, de 15 de julho de 2005, que define conjunto de ações relacionadas aos interesses dos Servidores Técnico- Administrativos em Educação, especialmente no que tange ao acompanhamento do plano de carreira, evolução e enquadramentos, assim como o acompanhamento de identificação dos ambientes organizacionais proposto pela área de pessoal entre outras atribuições presentes no Regimento geral e no seu regimento específico. (IFF, 2017, pág. 17)

Essas comissões formalizadas no documento máximo da instituição reforçam a importância dos trabalhadores da educação na formulação das políticas institucionais, e, infelizmente, a participação dos agentes da educação, por incrível que possa parecer, é mínima nos processos decisórios das escolas públicas em geral. Essas comissões possuem um simbolismo importante para a concretização de um princípio da democratização, visto que promovem na comunidade escolar o equilíbrio das responsabilidades: “Participação competente é o caminho para a construção da autonomia. Mediante a prática dessa participação, é possível superar o exercício do poder individual empregado nas escolas e promover a construção do poder da competência, centrado na unidade social escolar como um todo.” (LÜCK, 2008, p. 41).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O centenário de Paulo Freire representa a possibilidade de fazer emergir na população atitudes, resistências, potências frente aos avanços dos retrocessos que caracterizam o Brasil atualmente, como as contrarreformas educacionais no Ensino Médio (MOTTA e FRIGOTTO, 2017), a crescente onda do populismo da Direita e dos partidos e movimentos da extrema direita (AFONSO, 2020) e o Novo Regime Climático (LATOUR, 2020).

Este artigo problematiza a relação do legado freireano com princípios e fundamentos elencados no Estatuto do IFF, procurando responder à questão: Em quais aspectos é possível observar a influência de Paulo Freire nos Institutos Federais?

Como caminho metodológico para a questão pontuada, utilizou-se a pesquisa qualitativa, por meio do estudo de caso, a partir do novo modelo de EPTI, caracterizado neste artigo pelo IFF; como instrumento de coletas de dados, um documento oficial do IFF, no caso, o Estatuto recentemente atualizado, e por

fim, enquanto técnica de análise dos dados, optou-se pela ATD, que possibilita ao pesquisador uma impregnação intensa com os materiais analisados, gerando, no decorrer do processo, uma intensa aprendizagem, ao mesmo tempo que colabora a encaminhar a comunicação dessas mesmas aprendizagens e das novas compreensões conquistadas (MORAES, GALIAZZI, 2016).

Nesse movimentar-se necessário com a ATD, foi possível constatar a confirmação da hipótese, uma vez que é notória a presença da concepção de Freire na gênese do IFF. As categorias finais e emergentes, numa tentativa de contribuir com a compreensão dos fenômenos investigados, como nos ensinam Moraes e Galiazzi (2016), não são taxativas, pois o exercício de categorização não é inteiramente objetivo, já que oportuniza subjetividades, inquietações, enfim, é a hermenêutica: 1- Formação libertadora e humanizada dos estudantes e 2- Gestão democrática e mecanismos de participação democrática no IFF.

Comprovou-se a sintonia do Estatuto do IFF com os ideais de Freire, a partir das seguintes unidades de sentido: a justiça social, emancipação dos sujeitos, com o trabalho como princípio educativo, a pesquisa e extensão como instrumentos de diálogo com o território no qual vivem os alunos, participação da comunidade por meio de conselhos e comissões permanentes e paritárias, em que possibilitam um ambiente mais democrático. Destacam-se também as unidades de sentido relativas aos pactos com uma educação inclusiva e com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, reforçando, portanto, a máxima da escola como um locus de aprendizagens diárias e compartilhadas, afinal “ensinar não é transferir conhecimento, mas criar possibilidades para a sua produção ou a sua construção (FREIRE, 2017, pg.47).

Assim, a análise aponta que o IFF tem uma grande probabilidade de resguardar as ideias de Paulo Freire, porquanto suas perspectivas de uma educação para a democracia, comprometida com a inclusão social e com a formação de pessoas autônomas, ficam registradas na documentação analisada. Falamos em probabilidade, pois dependerá da concretização do trabalho coletivo e do comprometimento da comunidade escolar, questões que demandam pesquisas empíricas. Quanto mais, coletivamente, a escola se configurar, mais próxima estará da qualidade educacional, porque só a partir de procedimentos de escuta ativa e participação profunda nos rumos do trabalho pedagógico e institucional poderão gerar condições para uma efetiva gestão democrática da escola pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 36, n. 2, p. 403-428, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/103519>. Acesso em 15. dez. 2020

ANTIQUUEIRA, L.S; MACHADO, C. C. Análise textual discursiva na pesquisa sobre formação de professores de matemática. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 8, n. 19, p. 863-888, 2020. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/360>. Acesso em: 05. jan.2021.

ARROYO, Miguel Gonzalez. A Educação Profissional e Tecnológica nos interroga. Que interrogações?. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista-ISSN 2594-4827**, v. 3, n. 1, 2019. Disponível em: <https://ojs2.ifes.edu.br/index.php/ept/article/view/1321>. Acesso em: 04.jan.2021

AU, W. Lutando com o texto: contextualizar e recontextualizar a pedagogia crítica de Freire. In: APPLE, Michael W; AU, Wayne; GANDIN, Luís A. **Educação crítica: análise internacional**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm. Acesso em: 06 de nov. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm> Acesso em:06 de nov. de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 26.jan.2021

BRASIL. **Plataforma Nilo Peçanha - Cursos, Matrículas, Ingressantes, Concluintes, Vagas e Inscritos por Tipo de Curso e Tipo de Oferta**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2020.html>> Acesso em: 05 de nov. de 2020

BEMVINDO, Vitor; MACIEL, Cosme L. Almeida (org.). **Contraescola: apontamentos introdutórios**. In: BEMVINDO, Vitor; MACIEL, Cosme L. Almeida. *Contraescola: a experiência do instituto politécnico de Cabo Frio*. Marília: Lutas Anticapital, 2020. p. 15-28.

COSTA, Alyne. Aqui quem fala é da terra. Pág. 135-157. IN: LATOUR, Bruno. **Onde Aterrorar? – Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

FERREIRA, S. M. L.; DA SILVA, R. M; DA NÓBREGA CARREIRO, G. A análise textual discursiva na pesquisa qualitativa no ensino de filosofia: peneiradas intempestivas no PROF-FILO. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 8, n. 19, p. 800-834, 2020. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/369>. Acesso em: 05. jan.2021

FREIRE, Paulo. **Política e Educação: ensaios**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Conscientização: Teoria e prática da libertação: Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. **Educação e mudança**. 30. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. Sociedade fechada e inexperience democrática. In. FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. (Cap. 2 - p. 65-84)

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 55. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Juventude com vida provisória e em suspenso. Rio de Janeiro, UERJ/FAPERJ e CNPq, **Documentário**, 2009. Disponível em 3 partes: <https://www.youtube.com/watch?v=yXj6pTXn7zs>; <https://www.youtube.com/watch?v=eUCShbnNPRQ>; <https://www.youtube.com/watch?v=-Iz8m2mgNLY>. Acesso em: 05. jan. 2020

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar - Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 12º ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2011.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GUIDOTTI, C.; HECKLER, V. O compreender com a ATD em uma etnopesquisa-formação com professores de ciências. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 8, n. 19, p. 768-784, 2020. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/365>. Acesso em: 05. jan.2021

IFF. **Resolução nº40**: aprova a reformulação do Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ, 2017. Disponível em: <http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2017/resolucao--40> . Acesso em: 26. jan.2021.

IFF. **Projeto Político-Pedagógico Institucional (PPI-2018-2022)**. Campos dos Goytacazes, RJ, 2018. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/ensino/arquivos/ppi-2018-2022.pdf/view>. Acesso em: 12. jan. 2021

IFF. **Edital Nº 140 - Reitoria - 23 de Dezembro de 2020**: Processo de Seleção de Projetos de Cultural e Diversidade e seleção de estudantes bolsistas e voluntários. Campos dos Goytacazes , RJ, 23 dez. 2020. p. 1-7. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/reitoria/noticias/iff-divulga-edital-de-selecao-de-projetos-de-cultura-e-d>. Acesso em: 12 jan. 2021

LATOUR, Bruno. **Onde Aterrar? – Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5.ed. rev. ampl. Goiânia: Livros MF, 2008.

Democratização da Escola Pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003. (Coleção Educar).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E.D A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, Grupo GEN, E.P.U, 2020.

LÜCK, Heloisa et. al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MESQUITA, N. A. da S. Perspectivas formativas de cursos de licenciatura em química: o desvelar dos projetos pedagógicos a partir da análise textual discursiva. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 8, n. 19, p. 863-888, 2020. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/360>. Acesso em: 05. jan.2021

MOURA, D. H. Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, [s. l.], v. 2, p. 4-30. 2007. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/holos/article/view/11>. Acesso em: 20. jan. 2021.

MORAES, R; DO CARMO GALIAZZI, M. **Análise textual: discursiva**. 3ª Ed. Editora Unijuí, 2016.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa; CANDAU, Vera Maria. **Indagações sobre currículo: currículo, conhecimento e cultura**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/indag3.pdf>. Acesso em: 04 de nov. de 2020

MOTTA, Vânia Cardoso; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, p. 355-372, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00355>. Acesso em: 12 dez.2020

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2010. Disponível em:<http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1274/Os%20institutos%20federais%20-%20Ebook.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 de nov. de 2020.

RAMOS, Marise Nogueira. **Concepção de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional**. Superintendência de Ensino Médio da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte, em Natal e Mossoró. Rio Grande do Norte, 2007. Disponível em: http://forumeja.org.br/go/sites/forumeja.org.br/go/files/concepcao_do_ensino_medio_integrado5.pdf . Acesso em: 03 de nov. de 2020.

História e política da educação profissional. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. **(Coleção Formação Pedagógica; v. 5)**. Disponível em: <https://curitiba.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2016/05/Hist%c3%b3ria-e-pol%c3%adtica-da-educa%c3%a7%c3%a3o-profissional.pdf> Acesso em: 26. jan. 2021

SILVA, Tomaz Tadeu. **Currículo e identidade social: territórios contestados**. In: SILVA, T.T (Org.) *Alienígenas na sala de aula: uma introdução aos estudos culturais em educação* (p.190-207). Petrópolis, Vozes, 1995.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 27, n. 103, p. 271-290, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional Fiscalização de orientação centralizada. Rede Federal de Educação Profissional**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315889946/2606220119?ref=juris-tabs>. Acesso em: 04 de nov. de 2020

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

Arthur da Rezende da Silva

Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro (UCP - Petrópolis). Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) em Campos dos Goytacazes, RJ. Especialista em Literatura, Memória Cultural e Sociedade, pelo Instituto Federal Fluminense (IFF). Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela Universidade São Camilo (Espírito Santo). Licenciado em Letras/Literatura (Universidade Iguazu - Itaperuna-RJ). Concursado como Técnico em Assuntos Educacionais (TAE), cargo de nível superior da área pedagógica, do Instituto Federal Fluminense no Campus Santo Antônio de Pádua e Professor efetivo da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) - 20 horas, atuando na Licenciatura em Pedagogia da FAETEC de Santo Antônio de Pádua. Atualmente é Diretor-Geral do Instituto Federal Fluminense - Campus Santo Antônio de Pádua, RJ, tendo sido reeleito para o quadriênio de 2020 a 2024. E-mail: arezende@iff.edu.br

Rafael Bastos Costa de Oliveira

Pós-Doutorado em andamento, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob supervisão do professor Dr. Rodrigo Stumpf González (2021). Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2015) e mestre pelo mesmo programa (2010). É especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa em Educação Física, Esporte e Lazer, pela Universidade Federal da Bahia (2008). Graduado em Licenciatura em Educação Física pela UFBA (2006). Possui Bacharelado em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016). Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), desde 2016.2, alocado na Faculdade de Educação e na Faculdade de Formação de Professores. É docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH). Atua como Pesquisador Associado do Laboratório de Políticas Públicas (LPP) e coordena o Projeto de Extensão do Grupo Estratégico de Análise Superior (GEA-ES / LPP). Coordena, desde 2018.2, a disciplina Políticas Públicas em Educação - Consórcio CEDERJ-UAB. É professor adjunto da Universidade Católica de Petrópolis, desde 2016.1, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e ao curso de Licenciatura em Pedagogia. Coordena o Grupo de Pesquisa em Educação, Estado, Sociedade Civil e Participação Política (GPESP). Tem experiência profissional na Educação Básica (E. Infantil, E. Fundamental, E. Médio e EJA) assim como na Educação Superior (presencial e a distância), atuando em cursos de graduação e pós-graduação, especificamente na área de Educação, Políticas Educacionais, Políticas Públicas, Formação Humana, Sociologia da Educação, Ações Afirmativas, Formação de Gestores Públicos e Educação Física. Pesquisa a Participação Política na formulação de Políticas Educacionais no Brasil. E-mail: rafael.oliveira@ucp.br

Recebido em: 20/04/2021

Aprovado em: 16/07/2021

Paulo Freire, alfabetização e inclusão escolar: o direito à educação a partir da formação crítico e reflexiva

Paulo Freire, literacy, and school inclusion: the right to education from critical and reflective training

Paulo Freire, alfabetización e inclusión escolar: el derecho a la educación desde la formación crítica y reflexiva

ELAINE CONSTANT

<http://orcid.org/0000-0003-2622-8890>

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Programa de Pós-graduação de Políticas Públicas e Direitos Humanos

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

SANDRA CORDEIRO DE MELO

<http://orcid.org/0000-0002-8437-1671>

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Programa de Pós-Graduação em Educação

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

DAIANE FRANÇA

<http://orcid.org/0000-0002-4284-3482>

Fundação de Apoio à Escola Técnica - Faetec

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo: Este artigo apresenta uma revisão da literatura sobre a relação entre alfabetização, inclusão e a perspectiva de Paulo Freire. Discute o aumento do índice de analfabetismo no Brasil e analisa as contribuições freireanas no contexto da formação de professores. O texto se desenvolve por dois eixos analíticos: alfabetização e letramento como processos de inclusão social e a construção política dos princípios de Educação para Todos. Aponta para além das lutas no campo educacional contra o analfabetismo absoluto e funcional, os novos riscos: o analfabetismo virtual e os refugiados digitais.

Palavras-chave: alfabetização; direito à educação; inclusão social.

Abstract: *This article presents a literature review on the relationship between literacy, inclusion, and Paulo Freire's perspective. It discusses the increase in the illiteracy rate in Brazil and analyzes Freire's contributions in the context of teacher education matter. The text develops along two analytical axes: initial reading instruction and literacy as processes of social inclusion, and the political construction of the principles of Education for All. The study points beyond the struggles in the educational field against absolute and functional illiteracy, the new risks: virtual illiteracy and digital refugees.*

Keywords: *literacy; right to education; social inclusion.*

Resumen: *Este artículo presenta una revisión de la literatura sobre la relación entre alfabetización, inclusión y la perspectiva de Paulo Freire. Discute el aumento de la tasa de analfabetismo en Brasil y analiza las contribuciones de Freire al contexto de la formación docente. El texto se desarrolla en dos ejes analíticos: la alfabetización y la literacidad como procesos de inclusión social y la construcción política de los principios de Educación para Todos. Señala más allá de las luchas en el campo educativo contra el analfabetismo absoluto y funcional, los nuevos riesgos: el analfabetismo virtual y los refugiados digitales.*

Palabras-clave: *Alfabetización; Derecho a la educación; Inclusión social.*

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, a escola vem mostrando a necessidade de se transformar, o que no contexto atual de uma pandemia se torna urgente. Somado a isto, os índices de analfabetismo das últimas décadas que vinham diminuindo, com a necessidade de isolamento social, o ensino remoto e híbrido, estes têm aumentado vertiginosamente.

Este artigo tem por objetivo somar esforços nas lutas por uma transformação do campo educacional que busca torná-la para todos, sem exceção. Entendemos que este caminho passa pela análise da situação do analfabetismo no Brasil, do movimento de uma educação para todos¹, da necessidade de aprimorar a formação de professores e pelo resgate dos pressupostos da educação crítica e reflexiva de Paulo Freire. Para tanto, realizamos uma revisão da literatura recente no banco de dados Google Scholar a partir de três descritores: Paulo Freire, alfabetização e inclusão. Esta primeira busca gerou 5.800 resultados. Optamos por inserir novos descritores para tornar mais assertiva a nossa pesquisa: Paulo Freire, Alfabetização, Inclusão Escolar, Deficiência, Educação e Políticas Educacionais, nesta busca chegamos a 475 resultados. Em uma terceira filtragem uma análise foi feita priorizado os textos que continham as palavras: Paulo Freire, Alfabetização e Inclusão Escolar e eliminamos os artigos sobre Alfabetização Científica e Alfabetização Matemática, gerando 49 resultados. Realizamos a leitura dos documentos e percebemos que, destes, apenas 18 estavam alinhados à nossa discussão.

Os artigos foram analisados sob o método da Análise de Conteúdo com o auxílio do software ATLAS. Ti versão 9.0 (2020). Este software contribui para o tratamento dos dados qualitativos, além de auxiliar na sua organização e categorização. A análise dos artigos selecionados, identificou 4 temáticas que

1 As autoras do artigo defendem que a educação se torne uma realidade para “todos”, mas sem o apagamento de professores e estudantes como indivíduos sócio-históricos, como que haja a valorização de um projeto de educação pública universal e democrática.

serão discutidas ao longo deste artigo: Letramento e Alfabetização, Educação para Todos, Inclusão e Direitos à Educação, Formação de Professor e Educação Crítico e Reflexiva.

O presente estudo se desenvolve a partir de dois eixos analíticos: a discussão sobre alfabetização e letramento como processos de inclusão social, e a construção política dos princípios de uma Educação para todos, do conceito de Inclusão em Educação como bases para o direito fundamental à educação. Os artigos analisados chamam à constituição do “aluno-cidadão” e a importância da “pedagogia crítica”, pois, ambos possuem em comum o compromisso ético-político com a transformação da sociedade e da prática social. Este estudo defende que a perspectiva Crítica e Reflexiva é um importante caminho para favorecer alterações na alfabetização, tanto de crianças, como da Educação de Jovens e Adultos. Neste sentido, articulamos alguns pontos: a transformação precisa alcançar a todos, sem exceção, o que nos leva a pensar nos processos de inclusão em educação e nas lutas pelas garantias por direitos à educação. Para tanto, torna-se fundamental resgatar os pressupostos da educação crítica e reflexiva de Paulo Freire, temas que serão discutidos a seguir.

ALFABETIZAÇÃO *VERSUS* ANALFABETISMO FUNCIONAL: O LETRAMENTO COMO PROJETO DE INCLUSÃO SOCIAL

A realidade educacional brasileira, conforme dados estatísticos oriundos da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (Prova Brasil)² e do Programa Internacional de Avaliação de alunos (PISA), evidencia a necessidade de rever as práticas de ensino de Português, em especial, para a alfabetização escolar³ e da matemática nos anos iniciais do ensino fundamental. Há a preocupação com práticas alfabetizadoras que sejam mais exitosas para assegurar a permanência dos estudantes nas diferentes modalidades da escolarização.

Atualmente, o Brasil possui cerca de 16 milhões de analfabetos, sendo as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro os municípios que encabeçam a lista⁴. O quantitativo, em todo o país, vem preocupando os implementadores de políticas

2 Esta avaliação era realizada com todos os alunos matriculados no 2º ano de escolarização pública pelo INEP para compreender o que fora agregado, ao longo do ano letivo, na aprendizagem dos alunos. (BRASIL, 2008). A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), juntamente compõe Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do Brasil.

3 Tomamos como referência uma expressão utilizada por Maria do Rosário Mortatti (2010). A alfabetização escolar é aquela que acontece em lugar apropriado e preparado, para isto: o espaço escolar, caracterizando-se dever do Estado e direito constitucional assegurado às crianças.

4 Na primeira cidade há possivelmente 383 mil, enquanto na segunda 199 mil. Consultar: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos>. Em 31/10/2020.

educativas, embora tenha ocorrido à ampliação do atendimento escolar nos sistemas públicos de ensino durante o século XX, ainda se observa “como dado negativo, [que] havia em 2000 um número maior de analfabetos do que aquele existente em 1960 e quase duas vezes e meia o que havia no início do século 20” (Brasil, 2011)⁵. Esses dados mostram as inquietações atuais com diferentes instâncias públicas e instituições sociais para lidar com a questão do analfabetismo e suas diferentes perspectivas de entendimentos, pois, na medida em que se amplia a universalização e o acesso ao ensino público, observa-se mais dificuldades para alguns estudantes permanecerem em um determinado sistema educativo.

Neste sentido, as contribuições de Paulo Freire para o campo da alfabetização, independente da faixa etária, crianças ou jovens e adultos, se tornam prementes, porque a preocupação com o êxito do ensino da Língua Portuguesa já vem acompanhando a história da Educação brasileira desde longa data. Sendo assim, algumas reflexões podem ser suscitadas na atualidade, observando os sentidos para “ensinar a ler e escrever” ou “alfabetizar”, em especial, a partir de determinados períodos históricos e sociais, uma vez que em cada contexto há preocupações distintas e objetivos apropriados diante de um cenário político-econômico.

Assim, ainda que breve, apresentaremos alguns episódios históricos que podem elucidar a complexidade do campo da alfabetização no Brasil. Conforme Mortatti (2004) , a preocupação com a instrução elementar se apresentou no Brasil durante o século XVIII, contudo, somente no final do Império, a partir da inquietação com novos fatos e ideias relacionadas com a Proclamação da República, houve certa visibilidade sobre a condição de analfabeto e sua correspondência ao “analfabetismo”. Esta associação foi resultante de um problema eminentemente político, em especial, com a proibição do voto do analfabeto entre os anos de 1881 e 1882 e a necessidade da instalação do modelo republicano de escola pública em 1889.

Este processo se ampliou, conforme Mortatti (2004), nas décadas de 1910 e 1920 com as altas taxas de reprovação no curso primário. Foi neste período que Sampaio Dória elaborou uma carta aberta, intitulada “Contra o analfabetismo”. Neste documento apresentaram-se as bases de um plano para a extinção do analfabetismo, pois era considerado um “monstro canceroso” e o “maior mal do Brasil” (p.60). Juntamente com as crescentes taxas de analfabetismo, houve a consolidação da expansão do “aparelho escolar” e da disseminação da instrução pública elementar. Este período, marcado pelos problemas econômicos da Primeira Guerra Mundial e problemas sociais e culturais gerados a partir do

5 Cabe aqui ressaltar que esses dados são absolutos e não inserem a população nos diferentes períodos históricos, considerando que São Paulo e Rio de Janeiro são cidades de grande porte.

processo de urbanização, juntamente com a chegada de imigrantes no Brasil, favoreceu novos contornos e significados para o ensino da leitura e escrita no país. A partir desse contexto, se deu a difusão das palavras “analfabetismo”, “analfabeto”, “alfabetização”, “alfabetizado” e a estreita relação da escola e com a finalidade de “ensino da leitura (e escrita)”⁶.

Contudo, durante boa parte do século XX, o aprendizado da Língua Portuguesa para crianças, considerando o binômio educação-alfabetização, se consolidou a partir de dois fins: 1. A valorização somente das práticas didático-pedagógicas e o modelo de educação; 2. A função socializadora da escola. Tais fins favoreceram a percepção de que a “alfabetização” se restringe às questões metodológicas, portanto voltadas para questões técnicas do ensino da leitura e escrita. Isso significa o silenciamento das abordagens políticas, como a relação entre linguagem e classe social, conseqüentemente, as desigualdades sociais e econômicas. Este fato chama a atenção, pois os estudos sobre a alfabetização foram adiados e demoraram para ser enfrentados por estudos e pesquisas acadêmicas, porque as abordagens tradicionais insistiam que o ensino da Língua Portuguesa se resumia na simples decodificação de letras, sílabas ou frases. Assim, o caráter técnico facilitava a produção de materiais didáticos padronizados e sua ampla distribuição.

Ainda no decorrer do século XX, constata-se que preocupações com a difusão do ensino da Língua e o pronto atendimento para jovens e adultos analfabetos marcaram o percurso sobre os debates da alfabetização em massa no Brasil. Isso incluía o atendimento rápido para esses grupos, pois era significativo o percentual de indivíduos, sem nenhuma escolarização, distribuído pelas capitais e cidades do interior. Daí resultaram, até a década de 1990, campanhas, movimentos, planos e programas⁷ em que a preocupação com o analfabetismo estava relacionada com os indivíduos que não estavam mais no percurso regular na escola.

Assim, o foco no analfabetismo, em especial, sobre a educação de jovens e adultos se manteve por um longo tempo. Significa que não se considerava esse tipo de situação para os alunos que estavam no fluxo considerado “normal” ou de acordo com a faixa etária. Os exitosos podiam permanecer durante anos na escola, sendo bem-sucedidos e mantidos no sistema escolar, uma situação muito distinta da atualidade, em especial, frente a uma pandemia. Cabe ressaltar que o

6 Em razão desta realidade, destaca-se que a leitura se tornou o eixo para “alfabetização”, considerando as dificuldades para se obter materiais apropriados para a escrita.

7 Citamos as seguintes propostas: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos; Campanha Nacional de Educação Rural (CNER); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA), Programa Brasil Alfabetizado, Fundação Educar, Programa Alfabetização Solidária (PAS).

ensino público, particularmente até 1988, era considerado eficiente para os grupos sociais que frequentavam o espaço escolar e conseguiam lidar com a meritocracia. Após a atual Constituição Federal e a redemocratização do Brasil, este cenário muda, porque a obrigatoriedade escolar e as punições para pais e responsáveis, por ausência dos estudantes nas salas de aula e com o trabalho infantil, favoreceram a presença massiva de crianças, jovens e alunos na educação pública.

Hoje, o debate sobre o analfabetismo, se move para toda a escola básica, em especial, para os anos iniciais do ensino fundamental. Contudo, percebe-se que domínio do sistema de leitura e escrita vem exigindo níveis mais complexos para a continuidade na trajetória escolar. Novas demandas se apresentam para que os estudantes consigam lidar com diferentes níveis de interpretações, a partir de distintos gêneros discursivos da escrita e prosseguir nos níveis de escolarização. Dessa forma, há mudanças significativas sobre a alfabetização dos alunos do ensino público, portanto, sobre as classes sociais mais pobres e filhos de trabalhadores precarizados.

Diante dessas novas exigências para as complexas práticas do ler e do escrever resultantes da aprendizagem do sistema de escrita, ainda há muito para se pesquisar sobre o analfabetismo. Contudo, importa lembrar que, justamente a partir da Constituição de 1988, inicia-se, no Brasil, o desenvolvimento de estudos e pesquisas acadêmicas sobre educação, alfabetização e cidadania. Houve uma mobilização para o envolvimento e a participação de professores universitários dos Centros de pesquisas e de cursos de pós-graduação e na organização de serviços de extensão universitária, por meio de programas de formação continuada de professores, objetivando a incorporação da pesquisa científica e de novos conhecimentos sobre alfabetização. (MORTATTI, 2004)

Cabe destacar que, com a redemocratização do Brasil, houve o retorno do diálogo sobre o direito à educação, tornando-se legal, em 1988, pela Constituição Federal. Isso foi fundamental, pois se vislumbrou, a partir do pensamento freireano, a necessidade de práticas educativas que dialogassem com os vários saberes e circundassem o universo de possibilidades de compreensão do mundo. Constituía-se assim, a educação para os direitos, a defesa da escola pública e da formação continuada de professores. Significava a luta pela melhoria dos padrões de ensino e essa era fundamental em um projeto político-pedagógico que incluía estudos e pesquisas sobre a alfabetização e suas práticas.

Já a partir de 1990, deu-se um crescente interesse por estudos e pesquisas científicas sobre alfabetização escolar. Neste período, considerado como a “década da educação”, houve a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N° 9.394/96 (LDB), bem como a defesa da escola pública em um modelo democrático para todos. Entretanto, a educação brasileira estava

alinhada ao projeto neoliberal, a partir de fundamentos e intencionalidades para uma “nova” ordem política, econômica e social. Neste alinhamento, duas agências internacionais se destacaram: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas são organizações multilaterais que fomentam ainda a competitividade na educação por meio de relatórios, dados, índices e termos de cooperação com os governos, prevendo metas e diretrizes a serem alcançadas, sobretudo, no campo da alfabetização. Estas agências proporcionaram mudanças significativas, pois exigiram alterações curriculares e didático-pedagógicas nos países da América Latina, logo incidiram, e ainda até hoje, no processo de formação de professores.

De acordo com Moura et.al. (2019), a função de organismos multilaterais na propagação de diagnósticos e diretrizes influenciam as políticas educacionais na América Latina e no Brasil. Tais grupos foram estabelecendo “movimentos reformadores”, mas esses necessitam ser questionados, pois seus projetos objetivam mudar a realidade educacional das piores escolas públicas das cidades. Isso pode ser constatado na financeirização e o caráter filantrópico de parcerias que se beneficiam de profissionais da educação frente a docentes tradicionais. Entretanto, os autores alertam para o pouco rigor acadêmico destas parcerias e de suas propostas, pois essas não respondem às demandas de escolas públicas dos países, sendo, portanto, mais uma articulação com valor agregado de trocas. O que se apresenta é um discurso de que professores brilhantes e obstinados dispõem de poder, por seus atributos individuais para enfrentar as desigualdades educacionais. Já os professores tradicionais não obteriam esse “ganho”, pois não se esforçaram ou são suficientemente talentosos.

Já o estudo de Martínez e Seoane (2020) mostra que o neoliberalismo é um projeto transnacional e de uma classe político-econômica designado para reconstruir o nexos do mercado, do Estado e da cidadania. Assim, os grupos de empresários e executivos de bancos e empresas, assim como políticos e administradores, atuam por dentro do Estado e em prol dos interesses de organizações internacionais como Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse último condiciona a linha de financiamento a aceitação de suas recomendações para as políticas educacionais que deverão ser promovidas pelos governos dos países, em especial, da América Latina.

Tais orientações definem o comportamento dos professores, indicando as capacidades que devem demonstrar em um sistema institucional para melhorar seu desempenho docente e se manter no trabalho. Justamente este tipo de governabilidade faz parte de reestruturação das relações da atuação em um

sistema educacional. Isso altera significativamente as conquistas profissionais e trabalhistas dos professores, porque as políticas neoliberais na educação não são simplesmente mudanças na educação pública, mas envolvem reformas referentes à identidade docente, colocando em jogo as representações que os professores têm de si e a forma como estabelecem relações com outros colegas. Isso pode ser percebido nas estratégias para colocar o professor como principal responsável por uma “crise educacional” expressa através dos “maus resultados” e, desse modo, justifica-se a urgência de uma reconfiguração do setor público para melhoria da escolarização da educação pública.

Conforme Infante (1999), a baixa qualidade da escolarização desemboca em um precário manejo do código escrito, cujo domínio é indispensável para se desenvolver em uma vida diária, seja pessoal ou profissional. Da mesma forma, a complexidade da dicotomia analfabetos *versus* alfabetizados exige avançar no reconhecimento de que alfabetização é um contínuo, começando na fase inicial na infância e de desenvolvendo por toda vida. Isso se configurará na concepção de “analfabetismo funcional”, porque é difícil de dimensionar e caracterizar os possíveis “analfabetos funcionais”, não somente em termos comparativos entre países, pois esses apresentam diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico, mas nos distintos graus de modernização em geral, não somente na América Latina, mas também nos grupos de um mesmo país. Neste sentido, precisa-se considerar as restrições para se avaliar os níveis de alfabetização de um determinado país. Os autores alertam sobre os riscos para medir certas habilidades com a leitura e escrita, porque não se pode desconsiderar as complexas redes culturais que ajudam as pessoas a desenvolverem o pensamento e a comunicação. Portanto, é fundamental resgatar, por meio das abordagens e dimensões qualitativas e que ainda se mostram marginalizadas em vários estudos sobre a alfabetização.

Considerando o contexto brasileiro, a partir de 2000, as decisões políticas e pedagógicas do Ministério da Educação (MEC), encaminharam a questão da diminuição do analfabetismo dos alunos nas turmas iniciais do ensino fundamental das classes mais pobres, pois o país obteve índices baixos no PISA. Este instrumento detectou que 50% dos alunos que participaram da avaliação foram enquadrados como analfabetos funcionais.

Para Paiva (1987), o conceito de analfabetismo funcional se desenvolveu no cenário educacional a partir da década de 1960. Compreendia, inicialmente, que a alfabetização era fundamental às atividades realizadas no dia a dia dos trabalhadores. Assim, o conceito surge como uma complementação ao conceito de analfabetismo absoluto e em decorrência do baixo desempenho de jovens e adultos na apropriação das técnicas de lecto-escritura e de cálculos importantes para a vida profissional, política ou social. Com as transformações

sucessivas das tecnologias a partir de 1990, o conceito foi ressuscitado no ensino fundamental. Esta revalorização, como parte dos debates sobre a alfabetização, trouxe a importância da compreensão pelos alunos das escolas públicas de textos complexos, comunicar-se por escrito, conhecer as operações matemáticas diversas pelas novas possibilidades de comunicação.

Conforme pesquisas feitas em conjunto pelo Instituto Paulo Montenegro do IBOPE, com a ONG Ação Educativa, que deram destaque ao Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF), o conceito é utilizado para designar o analfabetismo absoluto e aqueles que mostram uma alfabetização rudimentar. Atualmente, os progressos já são percebidos na transição do analfabetismo absoluto para a alfabetização rudimentar com um nível básico de habilidades de leitura e matemática. Por outro lado, ainda se mantém em torno de pouco mais de 25% da população dos que atingem um nível pleno de habilidades, em princípio, esperado ao completar os nove anos do ensino fundamental.

Tais indicadores favoreceram o aparecimento de medidas que incidiram diretamente sobre as práticas pedagógicas, em especial, dos professores alfabetizadores, tornando-os o centro do debate pedagógico. Para isto, as temáticas sobre alfabetização e letramento ganharam relevância e ainda mobilizam reflexões acerca de processos de formação continuada para professores nos sistemas públicos de ensino.

No Brasil, conforme Tayassu (2011), com inspiração em Paulo Freire, o legado sobre a ‘arte de educar’ (p.17) e construção de um objetivo comum devem ser associados às contribuições da ciência, para melhor ler e escrever. Assim, é importante que se faça a combinação dos dois processos – alfabetização e letramento –, pois não se considera apenas a aprendizagem da leitura, mas os usos da escrita e seu valor nas sociedades atuais. De acordo com a autora, os referidos processos são indispensáveis e indissociáveis à questão da inclusão social e cultural de um indivíduo ou de um grupo. Por fim, a autora advoga que “o acesso à alfabetização e ao letramento são condições fundamentais para um projeto de inclusão social” (p.19).

Nesse sentido, o desenvolvimento do processo de inclusão em educação é condição para garantia do direito para acesso e a permanência no sistema educacional. Defendemos que o letramento despontou como um recurso teórico-metodológico, em período democrático, e esse objetivou formar indivíduos que precisavam se posicionar de modo crítico. Para isto, o estreitamento entre a prática pedagógica, a consciência política e o compromisso ético com o ser humano, pois a educação é uma forma de intervenção no mundo, conforme Paulo Freire. Neste sentido, uma “nova” perspectiva para o processo de leitura e escrita – o letramento –, trouxe urgências para a formação dos estudantes. Essas deveriam atentar que

o “educar” não se atém somente ao ato de ler e escrever, mas forma cidadãos capazes de pensar criticamente, recorrendo às novas percepções sobre um determinado assunto. Assim, o letramento possui um caráter de desenvolvimento mais social, independente do domínio da leitura e escrita, como uma perspectiva de superação do analfabetismo funcional no país.

Até recentemente, a preocupação do MEC era com a baixa consistência entre a escolaridade e desempenho dos alunos. Este fato favoreceu a criação de algumas políticas públicas para lidar com a precária qualidade da alfabetização nos sistemas de ensino. Ainda que de forma tímida, vem se dando o debate sobre o “direito à alfabetização” e a construção de estratégias que possibilitem a diminuição de estatísticas negativas sobre as futuras gerações de estudantes. Este debate, no presente momento, volta-se mais às crianças que estão no sistema público de educação e não atingiram um determinado padrão, sendo consideradas malsucedidas, especialmente, porque não conseguem ler e escrever.

O insucesso dos alunos incomoda os professores brasileiros. Isso foi percebido nos artigos analisados neste trabalho, e se mostra com um aspecto de tensão para educação pública, porque ainda há grande quantitativo de reprovações e repetência na Educação Básica devido ao analfabetismo funcional. Este cenário também vem gerando mudanças nas práticas, bem como o aprofundamento sobre o conceito de letramento, tema recorrente entre os autores, mas algumas questões se destacam para esses pesquisadores: Por que algumas crianças, jovens e adultos ainda não se apropriaram da linguagem escrita? De que forma as perspectivas de classe, etnia, gênero e geração podem elucidar o “porquê” das desigualdades sociais e o analfabetismo no Brasil?

EDUCAÇÃO PARA TODOS, INCLUSÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO

Para melhor compreensão sobre as desigualdades escolares, neste item abordaremos os seguintes tópicos levantados pelos estudos: direito à educação, os conceitos de inclusão em educação e os principais desafios apontados para que o processo de inclusão aconteça.

O momento atual de pandemia por causa do novo coronavírus e suas mazelas, vividas pelo mundo todo, afetou fortemente o campo da Educação quando, na implantação do ensino remoto e híbrido, para cumprir com os protocolos de isolamento social, desencadeou um quadro de desigualdades e exclusões que levantam a necessidade urgente de, como sociedade, reunir forças para continuar uma luta iniciada mais concretamente em 1990 com a Conferência de Jomtien que definiu metas globais e locais para uma Educação para Todos. No

Brasil, o reflexo disso pode ser observado na emenda constitucional nº 14/96 que deu nova redação aos incisos I e II do artigo 208 da Constituição Federal, definiu o ensino fundamental gratuito assegurando sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria e determinou a progressiva universalização do ensino médio gratuito. A já citada lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) definiu 13 princípios da Educação, dentre eles a igualdade de condições de acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, o respeito à liberdade e apreço à tolerância, a consideração com a diversidade étnico-racial e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Em 2000, o Marco de Ação de Dakar reafirmou a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos (EPT), assumiu que houve progressos, mas repudiou o fato de persistirem pessoas analfabetas, sem acesso ao ensino primário. Levantou as discussões sobre a igualdade de gênero, que enfocam o fato de que as meninas permanecem em desvantagem em relação aos meninos no que tange ao acesso, permanência e conclusão dos sistemas de ensino, e alertou para o fato de que “a discriminação por gênero continue a permear os sistemas educacionais” (Marco de Ação de Dakar, 2000). Nesta Conferência, 164 países assumiram o compromisso de perseguir seis metas de Educação para Todos até 2015: o cuidado e a educação na primeira infância; educação primária universal; habilidades de jovens e adultos; alfabetização de adultos; paridade e igualdade de gênero; e qualidade da educação.

Na esteira desse movimento, em 2015, a Declaração de Incheon para a Educação 2030, estabeleceu uma nova visão para a educação dos próximos 15 anos (2015-2030) e definiu as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4: “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Reafirmou a visão do Movimento Global de Educação para todos, reconheceu os esforços realizados, contudo constatou que “estamos longe de alcançar a educação para todos” (Declaração de Incheon para a Educação 2030, 2015). Este documento definiu ainda que o Movimento Global de Educação para Todos será o responsável por elaborar relatórios (Relatórios GEM) para monitorar o desenvolvimento dos ODS 4 e sobre educação nos outros ODS propostos, e inaugurou mundialmente uma perspectiva política de inclusão ampla que ultrapassa o universo das deficiências.

Esta mesma perspectiva vinha sendo defendida desde o início dos anos 2000 por Booth e Aincow no documento intitulado *Index para Inclusão* (2012, 2006, 2012, 2016). Os autores entendem os processos de inclusão em educação baseados em três dimensões: a das culturas associadas ao desenvolvimento de valores de inclusão, representações, justificativas de mundo, crenças arraigadas,

modos de perceber a vida; e das políticas referentes à organização administrativa de uma instituição em apoio à inclusão, que perpassam os campos atitudinais e operacionais-administrativos que partem desde as leis, decretos e declarações, até as intenções que, explicitadas em diretrizes, têm por objetivo orientar as práticas cotidianas; e a das práticas que se referem ao planejamento e execução curriculares, a tudo o que somos e fazemos, seja concreta ou abstratamente. A ideia proposta é a de que a comunidade escolar reflita e desenvolva culturas, políticas e práticas mais inclusivas.

Os estudos e pesquisas baseados no Index foram desenvolvidos desde então em diversos países do mundo e, no Brasil, Santos (2013) que representa o documento no país, vêm elaborando uma nova perspectiva denominada Omnilética, que parte da tridimensionalidade do Index e a amplia, entendendo que as relações entre as dimensões das culturas, políticas e práticas são dialéticas e complexas. A autora propõe uma multilente, uma maneira de compreender a dialeticidade e complexidade com que as dimensões culturais, políticas e práticas se apresentam e se entrelaçam.

Em 2020, o Relatório de Monitoramento Global da Educação, intitulado Inclusão e Educação, todos sem exceção (2020) reafirmou a ideia de inclusão ampla, chamou a atenção para o fato de que os “sistemas educacionais são inclusivos somente na medida em que quem os elabora os torna mais inclusivos” (RMGE, 2020), sinalizando que os governos têm a responsabilidade de desenvolver políticas públicas que favoreçam a participação e a aprendizagem de todos, e alertou para o fato de que:

as oportunidades educacionais continuam a ser distribuídas de forma desigual. Muitos estudantes ainda encontram grandes barreiras a uma educação de qualidade. Mesmo antes da atual pandemia, um em cada cinco adolescentes, jovens e crianças, estava totalmente excluído da educação. Além disso, a existência de estigmas, estereótipos e discriminação significa que outros milhões são excluídos nas próprias salas de aula (RMGE, 2020).

Para fins deste artigo, importa-nos discutir dentre os 17 ODS, o de número 4 – Educação de qualidade, e neste, os objetivos

4c: até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento e;
4.6: até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção de adultos, homens, mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.

Neste sentido, formar professores para o contexto de inclusão, de transformação e garantir a alfabetização de todos, sem exceção, se torna uma tarefa urgente. Pensando nisso, dentre os 18 artigos analisados, o de Silva, Almeida Junior e Dias, (2020) intitulado Como preparar um professor para “ser” inclusivo: reflexões sobre a formação docente, chama a atenção para o fato de que, em que pese esta ser uma publicação internacional, seus autores serem professores, servidores públicos que exercem suas funções em instituições estaduais e federais de educação no Brasil, afirmam que 3 das principais normativas nacionais para a educação nacional não trazem em si o termo educação inclusiva, e por isso colocam em dúvida a legitimidade destes documentos como orientadores de processos formativos para a inclusão.

Esta perspectiva nos preocupa pois o Estado, diferente do cidadão, só pode fazer aquilo que está previsto em lei, e impedido naquilo que a norma vigente não prevê. Se o entendimento for de que as normativas que regulam a formação de professores para a inclusão estão sob suspeita, o Estado deixa de atuar. Caso este entendimento seja apenas pontual, a preocupação persiste, pois o despreparo de alguns pode acarretar a perda de grandes conquistas.

O estudo aborda a ação formativa docente no que tange os processos de inclusão em educação, utiliza da pesquisa documental de artigos científicos e especificamente das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia (Resolução CNE/CP N° 1, de 2006). A análise deste documento foi realizada por meio da técnica de leitura *scanning*, para encontrar as palavras/termos inclusão, educação inclusiva, inclusiva, acessível, acessibilidade, necessidades, adequação curricular. Esta prática consiste na “procura de certo tópico da obra, utilizando o índice ou sumário, ou a leitura de algumas linhas, parágrafos, visando encontrar frases ou palavras-chave” (MARCONI e LAKATOS, 2003). Os autores criticam a ausência do termo “Educação Inclusiva” no referido documento e atribuem o fato

à sua falta também na LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, nos PCN’S - Parâmetros Curriculares da Inclusão de 2003 e também na LBI – Lei Brasileira de Inclusão de pessoas com necessidades que é mais recente de 2015, leis essas que podem ter norteado a fundamentação teórica dessa resolução. O certo é que essa não aparece nos documentos que fundamentam oficialmente as diretrizes da inclusão em nosso país.

Acontece que nas normativas internacionais, o termo inclusão surge efetivamente na Declaração de Incheon (2015), contudo isto não quer dizer que este conceito não tenha tido o seu processo de construção desde a Declaração

Mundial de Educação para Todos (1990), e antes disso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). No Brasil, a LDB (Lei 9394/96) trouxe a ideia de inclusão em seu texto quando no artigo 4º. Parágrafo 3º afirma que:

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino.

O “preferencialmente na rede regular de ensino” foi a porta de entrada, nas políticas nacionais, para todo um movimento em direção a processos mais inclusivos na educação, que influenciou uma série de normativas posteriores, inclusive a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (2015). Esta, em seu texto, foca os processos de inclusão nas pessoas com deficiências “visando a sua inclusão social e cidadania”, assume a presença de barreiras à sua participação social e afirma que a avaliação da deficiência deve ser biopsicossocial. Define o direito das pessoas com deficiência às residências inclusivas, escolas inclusivas e “adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores”.

Os autores citam o documento Saberes e Práticas da Inclusão: estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais (BRASIL, SEE, 2003), contudo referem-se a ele como “PCN’s - Parâmetros Curriculares da Inclusão”. O documento de 2003, ao abordar a temática da educação para todos como conceito fundamental, considera que: “Ao pensar a implementação imediata do modelo de *educação inclusiva* nos sistemas educacionais de todo o país (nos estados e municípios), há que se contemplar alguns de seus pressupostos” (BRASIL, SEE, 2003, p. 23). O documento, além de citar o termo “educação inclusiva” questiona como deve ser a formação do professor para a inclusão.

Estes são documentos importantes para o cenário da Educação e expressam, cada um a seu tempo, a construção do conceito de inclusão. Ainda que o contexto de Educação para todos, e nele as questões relativas ao processo de alfabetização, dependa fortemente da formação de professores alinhada às políticas vigentes, os alunos com deficiência se apresentam como o público mais sensível aos problemas dessa formação. Kullmann e Lemons, em seu artigo intitulado: O papel do professor na libertação dos educandos, afirmam que “alinhar discurso e prática é um caminho sem volta” (2018). Nesse sentido, ampliar os esforços para formar professores em uma perspectiva mais inclusiva supõe considerar todos os alunos. Os autores continuam: “Comparamos esse

primeiro movimento à expressão “nadar contra a maré”. Muitos nos dirão que é difícil, que não vale a pena, que no final dá na mesma, que não recebem para isso, que o desgaste é grande. E é” (KULLMANN e LEMONS, 2018).

Por esses motivos defendemos que o investimento na formação docente é prioridade, pois favorece o crescimento de ações intencionais e estratégias de sucesso no processo de desenvolvimento dos alunos. No artigo de MELO e MASCARENHAS (no prelo), as autoras resgatam a pesquisa de Bialer (2015) sobre inclusão escolar a partir de autobiografias de alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), e citam um relato de uma aluna sobre seu desejo de participar do contexto escolar:

Carly escreveu para a escola regular da qual queria fazer parte, explicando que rótulos estavam impedindo autistas de serem inseridos no sistema escolar e demandando o direito de ter as suas diferenças respeitadas. Salientava ter capacidade cognitiva para frequentar classes regulares e vontade de estudar e obter conhecimentos a despeito de suas dificuldades. Afirmava considerar que a função da escola é justamente ensinar jovens como ela, que têm a vontade e a capacidade de aprender conhecimentos novos.

MELO e MASCARENHAS (no prelo) apontam para o fato de que os esforços da escola têm alcançado resultados positivos, com experiências de escolarização promissoras. As autoras afirmam que o fato de a comunidade escolar ser cada vez mais plural desencadeia o que Zanette e Toniazzo (2018) entendem como propulsor da aprendizagem, na medida que o professor assume o papel de problematizador e mediador da aprendizagem, portanto, as contribuições freirianias se alinham plenamente ao projeto de inclusão em Educação. Neste contexto o diálogo admite fundamental importância pois “é, por meio dele “que o docente oferece condições, nos espaços escolares, para o aluno aprender os saberes historicamente construídos pela humanidade, desafiando-o a construir novos saberes” (ZANETTE e TONIAZZO, 2018).

ALGUMAS POSSÍVEIS CONCLUSÕES

Este estudo, a partir da necessidade de compreender os rumos da alfabetização frente a uma pandemia e os ataques frequentes e contundentes advindos do atual governo sobre a teoria freiriana, acabou por suscitar o resgate da “pedagogia crítica reflexiva”. Isso resultou na revisão da literatura recente sobre os textos produzidos a partir das contribuições do autor para o campo da alfabetização, relacionando com o cenário de educação para todos. O presente texto oportunizou o debate sobre o direito à educação e à inclusão social e escolar, que se traduziu no material analisado neste estudo, pois para os distintos

pesquisadores, os “direitos de formação” se tornaram um conceito central de apoio à organização dos cursos para professores alfabetizadores. Assim, a sonhada melhoria da qualidade da educação não será uma realidade, se o processo formativo não aprofundar outro conceito igualmente importante para o direito à educação: os debates sobre os processos de inclusão em uma efetiva política de formação continuada para professores.

Ressaltamos que, diante de um cenário de pandemia e da necessidade de isolamento social, tornam-se urgentes estudos sobre as questões econômicas, sociais e culturais que irão se impor no campo educacional, especialmente, no didático-pedagógico. Isso pressupõe indagações sobre as dificuldades vividas por professores, estudantes e seus familiares. Significa então, análises que superem os protocolos não somente da proteção da vida imediata, mas por toda existência, pois o analfabetismo “mata” tanto quanto o “vírus” e esse fato não pode ser banalizado. Há que se definir um projeto político-pedagógico para o Brasil que inclua os analfabetos funcionais, e também o analfabeto virtual, pois, corre-se o risco real de computarmos no próximo censo a categoria dos “refugiados digitais”, derivados das desigualdades advindas do ensino remoto e híbrido.

REFERÊNCIAS

BIALER, Marina. **A inclusão escolar nas autobiografias de autistas**. Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional, SP. Volume 19, Número 3, Setembro/Dezembro de 2015: 485-492.

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

BRASIL/MEC. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 20 de dezembro de 1996.

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

BOOTH, Tony; AINSCOW, Mel. **Index para Inclusão: desenvolvendo a aprendizagem e a participação na escola**. 3. ed. UNESCO/CSIE. Rio de Janeiro, 2011.

Tradução de Mônica Pereira dos Santos. Disponível em: <<https://www.lapeadeufrj.rio.br/materiais-e-dicas/index-para-a-inclus%C3%A3o>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução CNE/CP 1/2006**. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de maio de 2006, Seção 1, p. 11.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em 18/04/2021.

BRASIL. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948.

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referências, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB, INEP, 2008.

BRUNO, Marilda Moraes Garcia. **Educação infantil: saberes e práticas da inclusão: introdução**. [4. ed.] / elaboração Marilda Moraes Garcia Bruno. – Brasília : MEC, Secretaria de Educação Especial, 2006. 45 p.

INFANTE, ISABEL. **El dominio del código escrito o los niveles de alfabetismo: alguns resultados de um estudio en siete países de América Latina**. In: INFANTE, Isabel (org). Analfabetismo funcional. Revista Contemporaneidade e Educação. Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC). Rio de Janeiro, Ano IV, nº 05, 1999 – p.07

KULLMANN, Niuana; LEMONS, Caroline Caldas. **O papel do professor na libertação dos educandos**. UCS - Universidade de Caxias do Sul - RS – Brasil, PAINEL TEMÁTICO 03, Perspectivas freireanas para Educação. E-book do I SIBFORP & II JIPPGE - BR/A. 27 a 30 de agosto de 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARTÍNEZ, María Elena e SEOANE, Viviana Isabel. **Disputas por el derecho a la educación y la educación pública en América Latina: políticas, instituciones y sujetos en la gubernamentalidad neoliberal.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAAE - v. 36, n. 1, p. 009 - 014, jan./abr. 2020.

MELO, Sandra Cordeiro de; MASCARENHAS, Jéssica Cristina. **Autismo e Educação: uma revisão da literatura recente sobre experiências de inclusão.** No prelo.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados.** Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago 2010.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **Educação e letramento.** São Paulo: UNESP, 2004.

MOURA, Eliel da Silva; NAJJAR, Jorge; CARNEIRO, Waldeck. **Neoliberalização e reforma educacional: a chegada da organização Teach for America no Brasil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAAE - v. 35, n. 2, p. 447 - 468, mai./ago. 2019. p.447.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos.** São Paulo: Edições Loyola, 1987.

SANTOS, Mônica Pereira dos. **Dialogando sobre inclusão em educação: contando casos (e descasos).** Curitiba: CRV, 2013.

SILVA, Tatiany Michelle Gonçalves da. ALMEIDA JUNIOR, Dirceu Manoel de. DIAS, Rodrigo Francisco. **Como preparar um professor para “ser” inclusivo: reflexões sobre a formação docente.** Research, Society and Development, v. 9, n. 10 2020.

TAYASSU, Catitu. Alfabetização e letramento: condições de inclusão social. In: GONÇALVES, Adair Vieira; PINHEIRO, Alexandra Santos. **Nas trilhas do letramento: entre teoria, prática e formação docente.** Campinas, SP: Mercado de Letras; Dourados, MS: Editora da Universidade Federal de Grande Dourados, 2011.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar.** Dakar, Senegal: UNESCO, 2000.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.** Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990.

UNESCO. **Marco da educação 2030: Declaração de Incheon.** Incheon, Coreia do Sul, 2015.

UNESCO. **Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.** Relatório de Monitoramento Global da Educação. UNESCO, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/J1a7LO>. Acesso em: 16 abr. 2021.

Elaine Constant

Possui graduação em Psicologia pela Faculdade de Humanidades Pedro II, Mestrado em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Políticas Públicas da Educação, avaliação do processo de ensino aprendizagem, currículo escolar e formação docente.

Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordena o Laboratório Integrado de estudos de Alfabetização e Linguagem (LIA). Coordenou a Formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no estado do Rio de Janeiro. Professora da Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da UFRJ, e especial, lecionando nas disciplinas de Educação em Direitos Humanos, Políticas Públicas da Educação e Desigualdade Social. E-mail: constant.ela@gmail.com

Sandra Cordeiro de Mel

É graduada em psicologia pela Universidade Católica de Petrópolis (1998), Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004), Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010) e Pós-Doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É Professora Associada, atua no Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE, e na graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Coordenadora do Laboratório de Inclusão, Mediação Simbólica, Desenvolvimento e Aprendizagem - LIMDA da Faculdade de Educação da UFRJ. Desenvolve pesquisas sobre Inclusão em Educação, Desenvolvimento, Aprendizagem, Transtorno do Espectro Autista e Síndrome de Down. E-mail: sandracmello@gmail.com

Daiane França

Graduação em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Pós Graduada em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Atualmente é professora da rede Faetec do Rio de Janeiro. E-mail: franca.daiane@gmail.com
E-mail: franca.daiane@gmail.com

Recebido em: 20/04/2021

Aprovado em: 16/07/2021

Redes sociais e política educacional: análise do Instituto Ayrton Senna no twitter de 2013 a 2020

Social networks and education policy: analysis of Ayrton Senna Institute on twitter from 2013 to 2020

Redes sociales y política educativa: análisis del Instituto Ayrton Senna en twitter de 2013 a 2020

RUI DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0003-3369-1285>

Universidade do Porto

Centro de Estudos Africanos

Porto, Portugal

THERESA ADRIÃO

<http://orcid.org/0000-0003-1181-5873>

Universidade Estadual de Campinas

Programa de Pós-graduação em Educação

Faculdade de Educação

Campinas, SP, Brasil

Resumo: O artigo procura analisar a incidência do Instituto Ayrton Senna (IAS) expressa no Twitter observando as tendências identificadas nas mensagens, os usuários mencionados e as agendas veiculadas. Utilizando um corpus documental composto pelos tweets do Instituto Ayrton Senna de 2013 a 2020 realizou-se análise de conteúdo e análise automática de frequência de palavras dos tweets. Os resultados destacam que os tweets dão importância a questões inerentes ao conjunto Ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM em inglês) e ao uso de evidências científicas, de pesquisas, citações ou de estudos para legitimar as posições defendidas pelo IAS. Também referências a organizações como UNESCO e OCDE são utilizadas para legitimar as ações e as opções tomadas pelo IAS.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Instituto Ayrton Senna; Twitter; Redes sociais

Abstract: *Este artículo pretende analizar la agenda del Instituto Ayrton Senna (IAS) expresada en Twitter observando las tendencias identificadas en los mensajes, los usuarios mencionados y las agendas transmitidas. A partir de un corpus documental formado por los tuits del Instituto Ayrton Senna desde 2013 hasta 2020, se realizó un análisis de contenido y un análisis automático de frecuencia de palabras de los tuits. Los resultados destacan que los tuits dan importancia a cuestiones de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas y al uso de pruebas científicas, investigaciones o estudios para legitimar las posiciones defendidas por el IAS. La referencia a organizaciones como la UNESCO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se utiliza para legitimar las acciones y opciones adoptadas por el IAS.*

Keywords: Políticas educativas; Instituto Ayrton Senna; Twitter; Redes sociales.

Resumen: *The paper seeks to analyse the agenda of the Ayrton Senna Institute (ASI) on Twitter by examining the trends identified in the messages, the users mentioned, and the agendas conveyed. Using a corpus of documents composed of the tweets of Ayrton Senna Institute from 2013 to 2020 we performed a content analysis and automatic word frequency analysis of the tweets. The results highlight that the tweets give importance to issues inherent to science, technology, engineering, and mathematics (STEM), the use of scientific evidence, research, citations, or studies to legitimise the positions defended by the ASI. Reference to organisations such as UNESCO and the Organisation for Economic Cooperation and Development is used to legitimise the actions and options taken by the ASI.*

Palabras-clave: *Education policies; Ayrton Senna Institute; Twitter; Social networks.*

INTRODUÇÃO

O cotidiano de uma grande parte da população mundial é partilhado com ou por meio de tecnologias de informação e comunicação, estando estas interligadas com a nossa experiência cotidiana. Neste contexto, o Twitter é a plataforma líder de *microblogging*¹ nas redes sociais² (mensagens curtas até 280 caracteres) com o potencial de dar a conhecer visões e opiniões, de produzir narrativas (SAM, 2019; THELWALL; CUGELMAN, 2017; WELLER; BRUNS; BURGESS; MAHRT *et al.*, 2014) e ainda de incidir sobre estas. Diferentemente de outras plataformas, cada tweet tem um comprimento limitado para comunicação aos usuários, de modo que a ferramenta exige a produção de mensagens mais diretas e simples (WELLER; BRUNS; BURGESS; MAHRT *et al.*, 2014). O Twitter permite que os usuários escolham de quem receber as mensagens (ou seja a quem o usuário “seguirá”), procedimento que não requer reciprocidade. Permite ainda a comunicação interpessoal, e é utilizado como um local de debate em relação a notícias, política, negócios, pesquisas e entretenimento em tempo real (WELLER; BRUNS; BURGESS; MAHRT *et al.*, 2014).

Para Blommaert (2020)

1 Mensagens curtas e concisas até 300 palavras que podem ter imagens, GIFs, hiperligações, infográficos, vídeos, e clips de áudio.

2 Em linhas gerais, entendida como a representação de “um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados”. (MARTELETO, 2001, p. 72)

“Desde o início do século XXI, vivemos nossa vida social, cultural, política e econômica em um nexo online-offline, no qual ambas as “zonas” - a online e a offline - não podem mais ser separadas e devem ser vistas como fundidas em uma gama desconcertante de novas práticas online-offline de interação social, troca de conhecimentos, aprendizado, formação de comunidades e identidade. A chamada “revolução digital” já aconteceu, e segundo Florian Cramer (2014) tornou-se “histórica”, entramos agora em uma era “pós-digital” na qual a inovação em grandes tecnologias é acompanhada por buscas de agenciamento pelas comunidades de base, pela criação de mídia pelas pessoas e sistemas híbridos de mídia.” (BLOMMAERT, 2020, p. 391-tradução livre)

As redes sociais, e em particular o Twitter, podem ser consideradas ferramentas privilegiadas nas negociações e na disseminação de temas relacionados às políticas educacionais adotadas por intervenientes ou agentes políticos nacionais e internacionais (SCHUSTER; JÖRGENS; KOLLECK, 2019). Nesta direção, compartilha-se da conclusão de Marteleto (2001, p.72):

“O estudo das redes coloca assim em evidência um dado da realidade social contemporânea que ainda está sendo pouco explorado, ou seja, de que os indivíduos, dotados de recursos e capacidades propositivas, organizam suas ações nos próprios espaços políticos em função de socializações e mobilizações suscitadas pelo próprio desenvolvimento das redes. Mesmo nascendo em uma esfera informal de relações sociais, os efeitos das redes podem ser percebidos fora de seu espaço, nas interações com o Estado, a sociedade ou outras instituições representativas.”

Tendo este aspecto em conta, o presente artigo procura analisar as tendências das publicações, os usuários mais frequentemente mencionados e as agendas ou pautas divulgadas pelo Instituto Ayrton Senna por meio do estudo das mensagens veiculadas em sua conta oficial no Twitter (@instayrtonseenna), durante o período de 2013 a 2020.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma organização não governamental sem fins lucrativos fundada no Brasil em 1994 após a morte do piloto brasileiro que lhe dá o nome. Associa-se à Ayrton Senna Foundation Limited, empresa ativa incorporada em 14 de dezembro de 1993 com a sede em Londres e gerida pela família do ex-piloto de Fórmula 1, cuja principal atuação refere-se à gestão da marca Senna. (ADRIÃO e PERONI, 2011).

Durante o período em que se mapeou os conteúdos do Twitter, a composição da equipe de Governança e Gestão do IAS sofreu importantes alterações: incorporou na sua estrutura Mozart Neves Ramos – ex coordenador geral da rede empresarial de advocacy Todos pela Educação (2007-2010) e membro do Conselho Nacional de Educação (desde 2007) - e o doutor em economia pela Universidade de Chicago, Ricardo Paes de Barros - ex. subsecretário da Secretaria

de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. No mesmo período, mais precisamente em 2015, o IAS criou o projeto EduLab21, iniciativa com o objetivo de mapear e produzir conhecimentos e materiais sobre o que designam competências demandadas para o século XXI (VINCENT-LANCRIN, 2015) para redes públicas de ensino. A iniciativa patrocina a Cátedra Instituto Ayrton Senna no INSPER³, ocupada pelo mesmo Paes de Barros com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de educação, e associar-se à Universidade de Ghent/ Bélgica por meio de uma Cátedra coordenada pelo psicólogo Filip De Fruyt.

Segundo ADRIÃO (2018), no mesmo período, o IAS passou a integrar a NetFWD (Net Forward) da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), rede global de fundações dedicadas a promover e otimizar o impacto da filantropia. A rede é constituída por um pequeno grupo de fundações que integram duas frentes de trabalho: uma relacionada à filantropia empresarial e a outra a inovações apoiadas por tais filantropos. As iniciativas correspondem a ações da Venture Philanthropy, expressão adotada pela OCDE, ou dos filantropicistas como preferem Green e Bishop (2008) para se referir ao segmento constituído por organizações associadas a corporações e por milionários cujas doações funcionam como investimento empresarial: socialmente orientado, mas com retorno esperado. (ADRIÃO, 2018)

A essa perspectiva alinham-se os recursos que financiam as iniciativas do IAS, as quais derivam de Marketing Relacionado à Causa (MRC) - iniciativas de empresas que destinam parte de seu lucro ao IAS; Programa de Membership e Major Donors - doação de pessoas físicas; Licenciamento das marcas Ayrton Senna e Senninha; Doação em folha de pagamento de trabalhadores de empresas “parceiras” e de fundos oriundos do Investimento Social Privado – doação voluntária de recursos privados para projetos de interesse público. Nesse sentido, amplia suas fontes de recursos para além da gestão da marca Senna (ADRIÃO, 2021- prelo).

A incidência do IAS na educação brasileira e sua articulação internacional é percebida nas parcerias que estabelece a partir de 2018 com organizações internacionais de países que protagonizam melhores desempenho no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, na sigla em inglês) coordenado pela OCDE: Singapura e Finlândia. No primeiro caso, o projeto envolve a formação de professores de redes públicas brasileiras para a área de STEM (termo em inglês para o campo do conhecimento composto por Ciências, Matemática, Tecnologia e Engenharia). No segundo caso, envolve uma plataforma

3 Instituição privada de ensino superior inicialmente voltada para a área de negócios, e que vem incorporada a educação em seu “portfólio”. <https://www.insper.edu.br/quem-somos/>, Acesso fev 2020.

de “gamificação, a Seppo, que permite o uso da ferramenta em programas implantados em escolas de todas as regiões do Brasil. Em relação à inserção na política educacional brasileira, estudos anteriores (ADRIÃO e PERONI, 2011) indicavam que, desde a primeira década deste século, o IAS implementa programas que incidem sobre a organização do ensino fundamental em cerca de dois mil municípios em todos os Estados da Federação.

Um último aspecto relativo à inserção do IAS e às suas pautas, expressas nos tweets categorizados, refere-se ao alinhamento com as proposições do *Center for Curriculum Redesign* (CCR), entidade constituída por organizações internacionais, esferas governamentais, instituições acadêmicas, corporações e organizações sem fins lucrativos. Para Adrião (2018), o CCR propõe alterações globalmente definidas nos currículos e nos programas de ensino com vistas à articulação entre conhecimentos, habilidades, valores e metacognição, em síntese, propondo a adoção das habilidades socioemocionais defendidas pelo IAS.

Vinculado à pesquisa financiada pela Fapesp, o artigo está organizado em quatro partes principais. Na sequência destas notas introdutórias, o texto apresenta a metodologia da investigação; as tendências dos tweets do IAS sistematizadas em categorias que emergiram da análise de conteúdo, os usuários (indivíduos e organizações) mais frequentes nos tweets e as agendas ou pautas veiculadas. Por fim, em sua última parte apresenta as principais conclusões.

METODOLOGIA

O artigo tem por base a análise dos dados do Twitter publicados pela conta oficial Twitter do Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). A conta do Twitter do IAS, criada em novembro de 2009, segue 174 outras contas e tem 142 mil seguidores, dados que informam as conexões estabelecidas pelo Instituto. A mensagem de apresentação de sua conta - “Há mais de 20 anos transformando vidas com educação de qualidade” - ilustra o perfil público da organização. A análise centra-se no que denominamos tendências, estas são identificadas e apresentadas por meio de categorias derivadas da Análise de Conteúdo, dos usuários mencionados nos tweets e das agendas veiculadas em sua conta oficial do Twitter.

Por intermédio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, busca-se inferir conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens “para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2007: p. 37- 41).

Se existe uma longa tradição no uso da Análise de Conteúdo (AC) em estudos no campo das comunicações, como a mídia impressa, e de pesquisas documentais (BARDIN, 2007), seu uso na análise de redes sociais é ainda escasso. A relevância de estudos sobre o uso do Twitter em investigações relativas à atuação de atores políticos nacionais e internacionais e suas negociações e estratégias de influência na política educacional, agregam-se razões pragmáticas para que os dados desta plataforma sejam particularmente bem adaptados à metodologia da AC, como proposto no presente estudo. Este aspecto advém do fato de que tais dados estão publicamente disponíveis, enquanto em outros meios de comunicação a visibilidade da informação frequentemente depende da permissão de acesso por parte do usuário. Além disso, os dados do Twitter podem ser descarregados em massa por meio da Interface de Programação de Aplicações (API, pela sigla em inglês), através da qual se pode recuperar um conjunto de dados por ano e grande quantidade de valores associados ao Twitter (dia, hora, hiperligações, usuários mencionados, entre outros), o que significa que um grande conjunto de dados pode ser reunido em relativamente pouco tempo.

Assim, ancorados na AC e em concordância com Oliveira et al (2003), para quem se trata de procedimento metodológico confiável para identificação das linhas mestras de um texto, analisaram-se os tweets com vistas a obter informações sobre seu conteúdo temático.

Para este artigo, os dados foram descarregados da conta do IAS no Twitter, utilizando a versão profissional do software NodeXL para o período em análise: 11 de abril de 2013 a 30 de agosto de 2020. Uma vez que a rede social Twitter limita o acesso ao histórico de tweets não foi possível obter dados anteriores a 11 de abril de 2013.

Através da API do Twitter, acionada entre maio a dezembro de 2020, foi possível ter acesso a 3.022 tweets da conta do Instituto Ayrton Senna, 54 dos quais em língua inglesa, todos constituíram o *corpus* documental inicialmente analisado. Entretanto, tendo em vista que o objetivo deste artigo é caracterizar as iniciativas do IAS, as replicações de tweets de outros atores (Retweets) e as respostas do Instituto a perguntas de outrem foram excluídas da análise posto não refletirem a iniciativa do IAS. Considerando estes critérios, selecionaram-se 2.968 mensagens.

Para este feito, após leitura dos 2.968 tweets selecionados, considerados na unidade de contexto, prestou-se atenção a características qualitativas envolvidas nas temáticas abordadas nos textos dos tweets. Desta reflexão originaram-se 41 categorias decorrentes das unidades de registro organizadas em tabela elaborada para este feito. A maior parte dos tweets (93%) foram classificados em mais

de uma categoria, uma vez que o texto da mensagem articulava aspectos que preenchiam os requisitos para sua inclusão em mais de uma categoria. Neste caso, identificou-se o que se designa como co-ocorrência das unidades de registo, ou seja “a presença simultânea de duas ou mais unidades de registo numa unidade de contexto [frase ou parágrafo que permite compreender a significação da unidade de registo]” (BARDIN, 2007: p. 105). Este tratamento foi realizado pelos autores que codificaram as 2968 mensagens a partir do “tema” do conteúdo de cada mensagem tendo em consideração os princípios apontados por BARDIN (2007): exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade.

Como método complementar à AC, utilizamos a análise automática de frequência por meio do software NodeXL Pro para detectar as palavras que ocorreram com maior frequência nos tweets, incluindo os usuários mencionados e as hashtags⁴. A análise automática de frequência consiste na identificação e quantificação pelo software das palavras organizando-as em função de valores estatísticos. Esta análise permitiu detectar tendências nas unidades de contexto nem sempre identificadas em procedimentos realizados exclusivamente por pessoas (THELWALL; CUGELMAN, 2017).

Devido ao Twitter ser uma plataforma de *microblogging*, as mensagens adquirem características específicas, isto é, são mais diretas e simples (WELLER; BRUNS; BURGESS; MAHRT *et al.*, 2014), quando comparadas a outras redes sociais, originando um número elevado de co-ocorrência das unidades de registo identificadas pela análise de conteúdo. Tendo em consideração este aspecto, os autores decidiram utilizar a análise de rede para perceber melhor a relação entre as categorias que apresentaram co-ocorrência nas unidades de registo. O procedimento foi simples: se duas categorias são associadas a um mesmo tweet (co-ocorrência), cria-se uma conexão. Se uma mesma categoria co-ocorre em um segundo tweet, a conexão entre eles é reforçada. Estes dados são incorporados em uma tabela denominada matriz de adjacência que recebeu tratamento de estatístico pelo software, resultando na representação gráfica (Figura 2).

A representação gráfica das redes consiste em um conjunto de vértices ou nós conectados por linhas. Cada vértice expressa uma categoria da análise de conteúdo e cada linha representa uma relação (co-ocorrência) entre dois vértices. A espessura dos vértices é proporcional ao número de relações entre as diferentes categorias. Utilizamos o software NodeXL Pro para esta construção. O nível de relevo de cada categoria, considerado em função da matriz de adjacência, foi testado com a closeness centrality (proximidade que um vértice assume

4 Estratêgia utilizada nas redes sociais inserindo o símbolo # antes da palavra, frase ou expressão, para que o termo associado a um tópico possa ser mais facilmente encontrado e o seu conteúdo impacte mais pessoas de modo a ampliar sua visibilidade

relativamente aos outros da rede) e a betweenness centrality (fornece o grau em que os vértices se encontram situados nos caminhos mais curtos entre pares de outros vértices, encontra-se num ponto de passagem obrigatório para outros vértices, controlando assim o fluxo de informação) (HANSEN; SHNEIDERMAN; SMITH; HIMELBOIM, 2020).

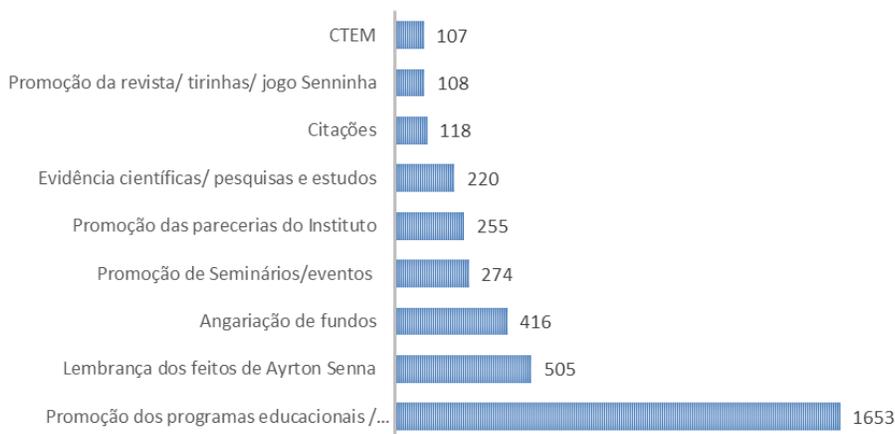
TENDÊNCIAS DOS TWEETS DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Neste tópico iremos explorar as tendências dos tweets do IAS. Para tanto, observamos no Quadro-5 as 42 categorias sistematizadas na análise de conteúdo organizadas por ordem alfabética, a respectiva frequência global e a frequência por ano civil. Ao final também são analisadas as tendências das co-ocorrência das unidades de registo para que se fez uso da análise de redes conforme figura 2.

TENDÊNCIAS GLOBAIS DOS TWEETS DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Quando realizamos uma análise geral dos resultados obtidos, verificamos que das categorias derivadas de mensagens com 100 ou mais unidades de registo (figura 1) se destacam quatro. A primeira categoria, *Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados do Instituto Ayrton Senna* apresenta mais que o triplo de unidades de registo (1653) em relação à segunda categoria *Lembrança dos feitos de Ayrton Senna* (505). Na sequência indica-se a categoria *Angariação de fundos* (416) seguida de *Promoção da revista/ tirinhas/ jogo Senninha* (108). Identificamos que o IAS priorizou mensagens relacionadas à disseminação de sua atuação na educação, à sua visibilidade e à promoção da “causa” do Instituto Ayrton Senna e da marca comercial associada à imagem do Piloto.

Figura 1 - Categorias com 100 ou mais unidades de registo no Twitter do IAS - 2013-2020 em ordem crescente.



Fonte: elaborada pelos autores

Não obstante, é importante ter em consideração que 54% dos tweets da categoria *Lembrança dos feitos de Ayrton Senna* foram registradas nos anos de 2013 e 2014, verificando-se uma simbiose entre o legado do piloto e as atividades/ resultados do IAS que se dissipam a partir de 2015. Este fato parece estar relacionado com a criação em 2014 do perfil oficial no Twitter sobre Ayrton Senna e com a necessidade de potencializar a marca. Vale lembrar que ainda a partir de 2012, o IAS se torna a primeira organização brasileira na NetFWD (Net Forward), rede global de fundações dedicadas a promover mecanismos para aferição do impacto social do que apoiam.

As demais categorias com 100 ou mais unidades de registo, indicadas na Figura- 1, parecem indicar as prioridades relativas à política educacional que o IAS dissemina pelo Twitter. Nesses termos, destacam-se temas inerentes à defesa da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM ou STEM) como orientadores de reformas curriculares, à divulgação de citações ou frases de autores associadas às posições sobre a educação brasileira disseminadas pelo IAS e o apoio ao que designa como evidências científicas traduzidas em resultados de pesquisas ou estudos para legitimar as pautas defendidas pelo Instituto.

Assim, tal como a estratégia de governança de várias organizações a nível internacional (KNUTSSON; LINDBERG, 2020), o IAS assume algumas características pós-políticas ao tentar despolitizar as posições defendidas e os alinhamentos efetivados em âmbito nacional e internacional com atores

posicionados. Para o público em geral, as propostas, ações e as políticas implantadas pelo IAS nos sistemas públicos de ensino no Brasil são cientificamente justificadas por estudos e apoiadas em evidências que resultam de estudos desenvolvidos por consultores contratados pelo próprio IAS ou elaborados por organizações e pesquisadores parceiros.

Esse *modus operandi* associa-se à lógica instituída pelo segmento denominado de filantropocapitalistas ou em inglês *venture philanthropy* (BISHOP e GREEN, 2015) *venture filantropia* em resposta ao Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE), ferramenta lançada em 2005 pelo *International Finance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, e exigida para análise das empresas listadas em Bolsas de Valores⁵. O ISE estimulou a criação de Gestoras de Investimentos Sociais, que aplicam a lógica do mercado financeiro para selecionar *investimentos sociais de resultados*, de maneira que evidências sobre os resultados de suas ações passam a ser demandadas pelos donantes.

Os tweets que se referem a CTEM promovem iniciativas relacionadas ao uso de tecnologia e redes sociais na sala de aula, a programas de letramento em programação informática e à iniciativa EduLab21.

Apesar da categoria *Instituto e as Org. Internacionais* [25] não se destacar na quantificação das unidades de registo - conforme Quadro5, considerou-se dar-lhe ênfase nesta análise global, uma vez que a chancela que o IAS recebeu da UNESCO, a Cátedra de Educação e Desenvolvimento Humano, e a parceria com a OCDE são utilizadas nas mensagens que suportam esta categoria para legitimar as ações e as opções tomadas. Como ilustram os exemplos abaixo, a Cátedra da UNESCO é mencionada para legitimar o IAS de uma forma global, enquanto a OCDE para reafirmar posições sobre a relevância das habilidades socioemocionais, do CTEM e de resultados acadêmicos.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Você sabia que o Instituto recebeu, da UNESCO, uma chancela concedida de forma inédita a uma ONG? <http://t.co/WlmeFH9JxD>“. 15/04/2013, 14:22. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Parceria entre Instituto e OCDE estudará habilidades não cognitivas em 50 mil estudantes da rede pública do RJ. Veja: <http://t.co/vDRPOirREx>“. 11/06/2013, 16:59. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “O @instayrtonsenna foi citado em um novo estudo da OCDE! Saiba mais: <http://t.co/VItYTKXdtB> <http://t.co/HQL7kMPBCb>“. 04/06/2013, 22:23. Tweet.

5 http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Reunião internacional na OCDE debate competências cognitivas e socioemocionais, com presença do @instayrtonsenna! <http://t.co/DykwpyAuB2>”. 20/07/2013, 23:55. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Fomos a 1º ONG no Brasil a receber a cátedra de Educação da @UNESCOBrasil! <https://t.co/EppMn7uv5S> #EducaçãoDoFuturo <https://t.co/GUhHue8o7F>”. 24/10/2015, 13:00. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “@OECD O Brasil é destaque entre as experiências inovadoras mapeadas pela organização ao redor do mundo e o projeto é parte das iniciativas do Instituto Ayrton Senna. Quer saber mais? Aguarde novidades em nossas redes! O relatório completo você encontra aqui: <https://t.co/lIXn1Gpzl3>”. 24/09/2019, 20:30. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Os indicadores da educação, como o último Programa Internacional de Avaliação de Alunos, o PISA, mostra que o Brasil ainda tem grandes desafios pela frente. Para ajudar, o @instayrtonsenna divulgou um diagnóstico educacional, com foco em 2 fatores: Escolas e Professores. <https://t.co/eqj2JPjdpX>”. 09/12/2019, 13:08. Tweet.

Além da análise das unidades de registros, sistematizadas nas categorias tratadas, o estudo considerou a frequência identificada pelo NodeXL Pro com que palavras, usuários e hashtags se apresentaram nos tweets, informações indicadas nos Quadros 1, 2 e 3. Devido a limitações de espaço neste artigo, mostramos apenas os dez primeiros resultados organizados hierarquicamente em ordem decrescente. Esta análise permitiu identificar que as palavras com maior frequência são, pela ordem: Senna, educação, Ayrton, Instituto, crianças, Brasil, alunos, hoje, jovens, escola e ensino. As palavras estão diretamente relacionadas ao campo de atuação do IAS - educação, escola e ensino - e ao público-alvo de suas iniciativas - crianças, alunos e jovens.

Quadro 1 - Palavras mais mencionadas nos tweets do IAS e respectiva frequência- 2013/2020

Palavra	Frequência
Senna	696
Educação	653
Ayrton	425
Instituto	358
Crianças	213
Brasil	165
Alunos	154
Hoje	146
Jovens	141
Escola	118
Ensino	118

Fonte: elaborado pelos autores

Importa destacar que a palavra *hoje* surge com frequência nos tweets, buscando imprimir um sentido de atualidade e ou de novidade como apelo aos leitores/ seguidores.

No que concerne aos usuários mencionados, destacam-se seis organizações. As três mais frequentes são: Porvir- plataforma de conteúdos e mobilização sobre inovações educacionais – seguida do BH Shopping e Iguatemi Ribeirão Preto, duas das maiores empresas de Shopping Centers do país. Em relação ao Porvir as menções mais frequentes entre 2014 e 2016 referem-se à inovação em educação, ao tema das competências socioemocionais ou à criação de materiais pedagógicos, como se vê nos textos selecionados em função de sua exemplaridade:

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Estamos no “O Futuro se Aprende”, evento do @porvir_ em parceria conosco, para discutir #socioemocionais <http://t.co/xcNAb3SeI8>”. 23/09/2014, 17:35. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “E lançamos um site especial sobre competências socioemocionais em parceria com o @porvir_ <http://t.co/Y8cVHQNw0b> #RetrospectivaIAS”. 26/01/2015, 22:08. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Como utilizar tecnologia nas escolas públicas? O @porvir_ lançou um guia completo sobre o tema, dá uma olhada: <https://t.co/iBh9HzYL92>”. 01/09/2015, 14:41. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “A escola dos sonhos foi enfim definida! #EducaçãoDoFuturo Veja o resultado da pesquisa do @porvir_ <https://t.co/SNIpHVlx94>”. 22/09/2016, 22:35. Tweet.

No que concerne ao BH Shopping e ao Iguatemi Ribeirão Preto, os tweets relacionam-se à promoção de eventos associados ao legado de Ayrton Senna, como por exemplo:

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Hoje começou a exposição ‘Senna Emotion – 20 Anos de Legado’ no @iguatemirib, participe! #SennaSempre <http://t.co/fDGvIqnkEM>”. 02/05/2014, 01:31. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Daqui a pouco inauguraremos a exposição ‘Senna na Cabeça e no Coração’ no @bhshopping, com 20 capacetes customizados por personalidades!”. 05/08/2014, 21:58. Tweet.

Ainda em relação aos usuários institucionais com maior frequência encontram-se três organizações de base empresarial e protagonistas nos processos de privatização da educação pública por meio da implantação de políticas que esvaziam a ação estatal, como indicado em estudos de Freitas (2012); Adrião e Domiciano (2018); Martins (2016) são elas: a Fundação Lemann (nos anos de 2014, 2019 e 2020), a Fundação Telefônica Brasil (no ano de 2014) e o Todos pela Educação (nos anos de 2014 e 2019).

As Fundações são referidas, principalmente no ano de 2014, na promoção de iniciativas de letramento em programação informática, como ilustram os exemplos abaixo:

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Olá! @fundacaolemann Eles desenvolveram tecnologias que transformaram os hábitos da sociedade”. 04/12/2014, 14:00. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Sim, @fundacaolemann! Nós faremos uma #HoraDoCodigo por aqui na próxima semana. Mandaremos fotos! :) @FT_Brasil”. 04/12/2014, 16:05. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “E contam com parceiros e apoiadores como nós. @fundacaolemann e @FT_Brasil :) #HoraDoCodigo”. 04/12/2014, 16:30. Tweet.

Já a UNESCO (no ano de 2015, 2016 e 2019) e o Todos pela Educação (no ano de 2015 e 2019) são mencionadas como participantes em eventos organizados pelo IAS ou quando o Instituto replica eventos dessas organizações envolvendo temas relacionados a aspectos das reformas educativas que contaram com a incidência direta do IAS, como se vê:

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Hoje o café da manhã é com o @TodosEducacao e começa com novas ideias para melhorar a #Educação no Brasil, acompanhe! <http://t.co/0hxRFuUE0N>“. 14/10/2014, 13:23. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Estiveram aqui conosco a Secretaria de Educação de Pernambuco, @TodosEducacao, @ItauSocial, SEDAC, @fundacaoseade e a @MindLabBR”. 16/03/2015, 19:15. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “Recebemos a @UNESCOBrasil para uma conversa sobre educação integral. Já conhece esse conceito? <http://t.co/XtPFa9Jw7r> <http://t.co/6EXVOLenAA>“. 13/03/2015, 20:57. Tweet.

Instituto Ayrton Senna (@instayrtonsenna). “A @UnescoBrasil está aqui para trocar conhecimentos e transformar a educação do país! #EducaçãoDoFuturo <http://t.co/fuTRbIZh9o>“. 30/06/2015, 14:23. Tweet.

Importa reter que o IAS foi a primeira organização não governamental a integrar, desde 2003, uma Cátedra associada à UNESCO.

Quadro 2 - Usuários do Twitter mais mencionados nos tweets do Instituto Ayrton Senna e respectiva frequência

Usuários	N
@instayrtonsenna [Instituto Ayrton Senna]	187
@porvir_ [Porvir]	28
@fundacaolemann [Fundação Lemann]	28
@ayrtonsenna [Ayrton Senna]	21
@ft_brasil [Fundação Telefônica Brasil]	18
@bsenna [Bruno Senna]	14
@bhshopping [BH Shopping]	12
@todoseducacao [Todos pela Educação]	12
@iguatemirib [Iguatemi Ribeirão Preto]	12
@unesco brasil [UNESCO Brasil]	10

Fonte: elaborado pelos autores

No que concerne aos dez *hashtags* mais usados, dois dizem diretamente respeito à promoção do IAS e ao legado de Ayrton Senna (*#institutoayrtonsenna*, *#ayrtonsenna* e *#doeletras*), dois buscam catapultar programas educativos implementados pelo IAS (*#nota10* e *#educacao*) e cinco disseminam ideias-chaves derivadas de prioridades para a educação pública brasileira definidas pelo IAS, neste caso associadas ao que designam como inovações (*#educaçãodofuturo*, *#ciênciapa Educação* e *#horadocodigo*), ou à promoção das CTEM (*#ciênciapa Educação* e *#horadocodigo*).

A análise global das diferentes categorias e a análise automática de frequência de palavras e expressões derivadas do software NodeXL Pro permitem concluir que as principais funções da conta de Twitter do IAS no período foram amplificar a visibilidade dos seus programas, potencializar a angariação de fundos, e promover parceiros específicos.

Quadro 3 - Hashtags mais mencionados nos tweets do Instituto Ayrton Senna e respectiva frequência - 2013/2020

Hashtags	N
<i>#educaçãodofuturo</i>	483
<i>#educação</i>	134
<i>#sennasempre</i>	107
<i>#senna</i>	93
<i>#ciênciapa Educação</i>	75
<i>#institutoayrtonsenna</i>	65
<i>#doeletras</i>	49
<i>#nota10</i>	37
<i>#ayrtonsenna</i>	36
<i>#horadocodigo</i>	35

Fonte: elaborado pelos autores

TEMAS FREQUENTES POR ANO CIVIL - AS POSIÇÕES DO IAS EM PERSPECTIVA

Para perceber as tendências implícitas às mensagens relativas à política educacional propagadas pelo IAS, analisamos também as categorias mais frequentes por ano civil. Para tanto, foram excluídas as categorias⁶ que tratam da visibilidade ou da promoção do IAS.

O Quadro 4 apresenta, com base na frequência com que foram repercutidas, as duas categorias de maior ocorrência em cada ano do período analisado associadas diretamente à educação pública.

Quadro 4 - Categorias com maior frequência por ano civil excluídas as que não se referem à educação- 2013/2020

2013	- Educação/ ensino de qualidade/ referência [12] - Rede/ Educação pública [11]
2014	- Rede/ Educação pública [11] - Educação/ ensino de qualidade/ referência [8]
2015	- Evidência científicas [106] - Evidência científicas/ citações [89]
2016	- Citações [58] - CTEM [45]
2017	- Citações [31] - Evidência científicas/ pesquisas e estudos [4]
2018	- CTEM [22] - Educação integral e Colaboração/ ligação com o governo [7]
2019	- Evidência científicas/ pesquisas e estudos [62] - Alfabetização [27]
2020	- Conselhos/ atividades relacionadas com o período pandemia/ pós-pandemia [44] - Habilidades/ competências socioemocionais [26]

Fonte: elaborado pelos autores

O Quadro 4 apoia-se nas informações sistematizadas no Quadro 5 e nos permite visualizar as alterações na agenda de temas repercutidos pelo IAS, isto porque, vale lembrar, o Twitter tem sido adotado pelas organizações para rapidamente disseminar ideias sínteses relacionadas a posições estratégicas. Assim, em relação às tendências por ano civil, constata-se que nos anos 2013 e 2014 as categorias são coincidentes, mas não voltam a ganhar relevância nos

6 Angariação de fundos; Atividades/ feitos da Presidente do Instituto Ayrton Senna; Lembrança dos feitos de Ayrton Senna; Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados do Instituto Ayrton Senna; Promoção da revista/ tirinhas/ jogo Senninha e Promoção das parcerias do Instituto.

anos seguintes. O mesmo não acontece nos anos de 2015 a 2019 período no qual se verifica que categorias Evidência científicas/ pesquisas e estudos, CTEM e citações são recorrentes.

Já para o ano de 2020, e muito devido à pandemia do COVID 19, assistimos à emergência da categoria Conselhos/ atividades relacionadas com o período pandemia/ pós-pandemia e uma maior preponderância da categoria competências socioemocionais, que aparece pela primeira vez em 2014 e mesmo, sendo identificada ao longo do período, sua frequência foi bastante variável. De notar ainda que as alterações temáticas dos tweets coincidem com alterações na estrutura do IAS, principalmente com a entrada Mozart Neves Ramos como diretor de Articulação e Inovação e com Paes de Barros como economista-chefe⁷.

Indica-se também que as tendências dos tweets encontram correspondência com a articulação do IAS e agências internacionais, servindo como espécie de plataforma para informar a sua incidência na educação brasileira. Se entre 2013 e 2014 a maioria das mensagens referia-se à rede/ educação pública; a partir de 2014, destaca-se a presença da OCDE associada às categorias CTEM; evidências científicas, resultados acadêmicos e competências socioemocionais. Como dito, a UNESCO é referida para informar a chancela desta organização internacional ao IAS, fato até então inédito para as organizações não governamentais, bem como para promover relatórios ou eventos.

Quadro 5 - Categorias de análise dos tweets e respectiva frequência por ordem alfabética - 2013-2020

Categoria	Descrição dos tweets	Total	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alfabetização	referência à alfabetização	46	4	2	4	4	11	0	27	4
Alimentação saudável	referência à alimentação saudável	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Ambiente e sustentabilidade	referência ao ambiente e à sustentabilidade	5	4	0	0	0	0	0	1	0
Angariação de fundos	referência a campanhas, iniciativas ou produtos para angariar fundos para o instituto	416	116	117	95	44	4	0	33	5
Atividades/ feitos da Presidente do Instituto Ayrton Senna	referência a frases, a prêmios, menções honrosas e a atividades desenvolvidas pela Presidente do IAS Viviane Senna	70	7	14	31	2	2	0	8	6

7 De destacar que esta designação evoca o Banco Mundial, uma vez que esta instituição tem o cargo de economista chefe. No caso do Banco Mundial, o economista chefe é responsável por fornecer liderança e orientação intelectual à estratégia geral de desenvolvimento internacional e por definir a agenda de pesquisa econômica, nos níveis global, regional e nacional.

Quadro 5 - Categorias de análise dos tweets e respectiva frequência por ordem alfabética - 2013-2020

Categoria	Descrição dos tweets	Total	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Base nacional curricular comum	referência à Base nacional curricular comum	14	0	0	1	4	3	4	2	2
Citações	citam frases de pessoas famosas ou de personalidades relacionadas a educação	118	0	0	28	58	31	1	0	0
Colaboração/ ligação com o governo	referência à ligação e/ ou colaboração com o Governo da União	9	0	0	0	0	0	7	2	0
Conselhos/ atividades relacionadas com o período pandemia/ pós-pandemia	referência a conselhos e/ ou atividades relacionadas ao período pandemia e/ ou pós-pandemia	44	0	0	0	0	0	0	0	44
Criatividade/ pensamento crítico	referência à importância da criatividade e/ ou de desenvolver o pensamento crítico	31	1	2	2	1	1	0	2	22
CTEM – Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática	referência à CTEM – Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática	107	8	0	18	45	3	22	7	4
Desafios da educação	referência aos desafios da educação no Brasil	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Direito à educação / Educação como um direito	referência ao direito à educação e da perspectiva da educação como um direito	4	0	0	0	3	1	0	1	0
Rede/ Educação pública	referência à educação pública ou a uma rede pública de educação	31	11	8	7	4	0	0	1	0
Economia/ finanças	referência à relação da economia e/ ou das finanças com a educação	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Educação integral	referência à importância da educação integral	32	0	0	2	5	1	7	11	6
Educação/ ensino de qualidade/ referência	referência à educação de qualidade ou ensino de qualidade ou ensino de referência	46	12	8	12	7	0	1	6	0
Ensino fundamental	referência ao ensino fundamental	14	1	1	1	1	0	0	8	2
Ensino médio	referência ao ensino médio	42	1	4	14	6	1	2	14	0
Ensino Superior	referência ao ensino superior	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Esporte	referência ao esporte	18	0	5	1	8	3	0	1	0
Evidência científicas/ pesquisas e estudos	referência a evidências científicas, a pesquisas ou estudos para suportar um determinado tipo de posição ou para veicular uma ideia	220	3	7	106	17	4	5	62	16
Foco nos resultados da aprendizagem	referência a que a educação se deve focar nos resultados da aprendizagem	2	1	0	0	0	0	0	1	0

Quadro 5 - Categorias de análise dos tweets e respectiva frequência por ordem alfabética - 2013-2020

Categoria	Descrição dos tweets	Total	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Formação/ capacitação de professores	referência à importância da formação/ capacitação de professores	23	7	1	6	4	1	2	1	1
Habilidades/ competências para a vida	referência à importância das habilidades/ competências para a vida	5	1	0	3	0	1	0	0	0
Habilidades/ competências para o sec. XXI	referência às habilidades/ competências para o sec. XXI	11	0	1	4	0	1	0	2	3
Habilidades/ competências socioemocionais	referência às habilidades/ competências socioemocionais	65	0	1	21	6	2	0	9	26
Incentivo ao setor privado na educação	incentivam o aumento da participação do setor privado na educação	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Inglês	referência à necessidade de aprender inglês	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Inovação em educação	referência a inovações em educação	39	0	2	19	8	0	2	4	4
Instituto e as Org. Internacionais	referência à relação entre o Instituto e organizações internacionais (ex. OCDE e UNESCO)	25	5	4	7	0	1	1	7	0
Lembrança dos feitos de Ayrton Senna	referência aos feitos de Ayrton Senna recordando o seu legado e/ ou frases	505	273	208	4	5	5	2	5	3
Meditação	referência à importância da meditação	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Mundo do trabalho/ empreendedorismo/ aprendizado mão na massa	referência ao mundo do trabalho e/ ou empreendedorismo, e/ ou aprendizado mão na massa	6	2	0	0	0	0	2	0	2
Plano Nacional da Educação	referência ao Plano Nacional da Educação	9	0	1	4	0	1	0	3	0
Promoção da leitura/ escrita	promoção da leitura e/ ou da escrita	47	6	0	19	16	2	0	4	0
Promoção da revista/ tirinhas/ jogo Senninha	referência à revista, a jogos ou à tirinha do Senninha	108	43	58	5	2	0	0	0	0
Promoção das parecerias do Instituto	promoção de várias organizações que são parceiras do Instituto	255	64	85	29	25	6	3	35	8
Promoção de datas festivas (dia da mãe/ jovem / da leitura / dia do ambiente) / prêmios	a promoção de datas festivas (dia da mãe/ jovem / da leitura / dia do ambiente) ou prêmios	71	9	1	21	18	5	3	9	5

Quadro 5 - Categorias de análise dos tweets e respectiva frequência por ordem alfabética - 2013-2020

Categoria	Descrição dos tweets	Total	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Promoção de Seminários/eventos	a promoção de seminários ou eventos de várias tipologias	274	1	11	89	37	1	28	64	43
Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados	promoção dos programas educacionais, das atividades ou dos resultados do Instituto	1653	213	486	433	180	39	56	156	90

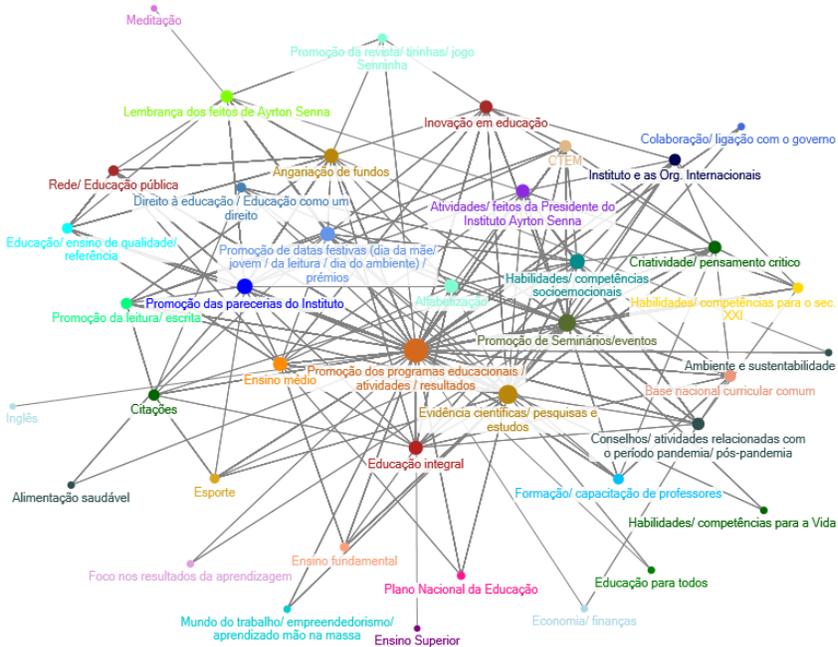
Fonte: elaborado pelos autores

TENDÊNCIAS DAS CO-OCORRÊNCIAS DAS UNIDADES DE REGISTRO - O FLUXO DAS MENSAGENS POSTO EM EVIDÊNCIA

Como referido anteriormente, a análise de redes adotada para os casos de co-ocorrências das categorias da AC permite visualizar as principais conexões entre as mensagens dos tweets, bem como identificar as mensagens de maior “potência”. Lembramos que as categorias de análise inicialmente evidenciadas se matêm, contudo ganham outra evidência uma vez que nos centramos nas que apresentam co-ocorrências.

Na Figura 2 a representação gráfica da análise de rede aplicada às categorias com co-ocorrências mostra um aglomerado, densamente articulado, composto por 40 categorias, dentre as quais se destacam as representadas pelos maiores nós ou vértices: Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados; Evidência científicas/ pesquisas e estudos; Promoção de Seminários/ eventos; Promoção das parcerias do Instituto e Habilidades/ competências socioemocionais.

Figura 2 - Análise de rede das 40 categorias com co-ocorrência



Fonte: elaborado pelos autores

O aglomerado expresso na Figura 2 sugere que certas categorias assumem uma função de maior densidade conectiva que outras, representadas pelos nodos maiores. Esta tendência é confirmada pela *closeness centrality average* (0,014) a qual sugere que os vértices/categorias estão mais interligados que outras. (HANSEN; SHNEIDERMAN; SMITH; HIMELBOIM, 2020).

A análise da figura 2, combinada com os resultados estatísticos (tabela 1), confirma o percebido pela análise de conteúdo, posto que as principais co-ocorrências envolvem as cinco categorias da análise de conteúdo que controlam o fluxo de informação (*betweenness centrality*), as quais versam sobre a visibilidade e promoção do IAS. As categorias da análise de conteúdo com co-ocorrências que controlam o fluxo de informação (*betweenness centrality*) são indicadas de seguida por ordem decrescente. Importa ter em consideração que nem sempre os vértices que permitem maiores conectividades (*betweenness centrality*) coincidem com as categorias de maior frequência identificadas nas unidades de registro.

- Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados;
- Evidências científicas/ pesquisas e estudos;
- Lembrança dos feitos de Ayrton Senna;
- Promoção de Seminários/eventos;
- Promoção das parcerias do Instituto.

Tabela 1 - Dados estatísticos dos vértices (categorias) da análise de rede a partir dos tweets do IAS 2013-2020

	Degree	Betweenness Centrality	Closeness Centrality
Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados	38	387,038	0,025
Evidências científicas/ pesquisas e estudos	23	64,353	0,018
Promoção de Seminários/eventos	20	39,456	0,017
Promoção das parcerias do Instituto	15	21,687	0,016
Habilidades/ competências socioemocionais	14	9,948	0,015
Angariação de fundos	13	16,939	0,015
Promoção de datas festivas (dia da mãe/ jovem / da leitura / dia do ambiente) / prêmios	13	12,183	0,015
Ensino médio	12	10,161	0,015
Educação integral	12	8,041	0,015
Atividades/ feitos da Presidente do Instituto Ayrton Senna	11	9,223	0,015
Alfabetização	11	3,016	0,015
Inovação em educação	10	5,852	0,014
Criatividade/ pensamento crítico	10	3,635	0,014
Lembrança dos feitos de Ayrton Senna	9	40,975	0,014
Conselhos/ atividades relacionadas com o período pandemia/ pós-pandemia	9	4,867	0,014
CTEM	8	1,830	0,014
Base nacional curricular comum	8	1,576	0,014
Instituto e as Org. Internacionais	8	1,093	0,014
Citações	7	2,394	0,014
Promoção da leitura/ escrita	7	1,394	0,014
Habilidades/ competências para o sec. XXI	6	0,500	0,014
Formação/ capacitação de professores	6	0,492	0,014
Educação/ ensino de qualidade/ referência	6	0,458	0,014
Rede/ Educação pública	6	0,458	0,014
Esporte	5	0,621	0,014
Direito à educação / Educação como um direito	5	0,310	0,014
Promoção da revista/ tirinhas/ jogo Senninha	4	0,500	0,014
Ensino fundamental	4	0,000	0,013
Plano Nacional da Educação	3	0,000	0,013

Tabela 1 - Dados estatísticos dos vértices (categorias) da análise de rede a partir dos tweets do IAS 2013-2020

	Degree	Betweenness Centrality	Closeness Centrality
Habilidades/ competências para a Vida	2	0,000	0,013
Ambiente e sustentabilidade	2	0,000	0,013
Alimentação saudável	2	0,000	0,013
Mundo do trabalho/ empreendedorismo/ aprendizado mão na massa	2	0,000	0,013
Colaboração/ ligação com o governo	2	0,000	0,013
Educação para todos	2	0,000	0,013
Foco nos resultados da aprendizagem	2	0,000	0,013
Economia/ finanças	2	0,000	0,013
Meditação	1	0,000	0,009
Ensino Superior	1	0,000	0,013
Inglês	1	0,000	0,013

Fonte: elaborado pelos autores

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, ao eleger como campo empírico a conta do Twitter do Instituto Ayrton Senna, buscou analisar como esta organização utilizou essa ferramenta no período de 2013 a 2020 para efeito de divulgar sua inserção na política educacional e calibrar sua incidência nesta área.. Para tanto, por meio de ferramenta de suporte para controle estatístico de frequência de palavras, o artigo buscou articular a análise de conteúdo à análise de rede para efeito de identificar as tendências expressas em suas publicações, os usuários mencionados, entendidos como interlocutores prioritários, e as agendas veiculadas.

Primeiramente, a análise global das categorias e a análise automática de frequência de palavras permitiu constatar que os principais objetivos da conta de Twitter do IAS são: ampliar a visibilidade dos programas e atividades que desenvolve, captar fundos para suas iniciativas e a promover seus parceiros. Na maioria das mensagens analisadas, estes objetivos associam-se a algum aspecto da política educacional.

Um segundo fator a destacar é que, em relação às categorias com mais unidades de registro relacionam-se à visibilidade e à promoção da “marca” Instituto Ayrton Senna. Muito provavelmente esta relevância relaciona-se ao fato de que a manutenção do IAS depende da angariação de fundos, ou seja, de doadores ou “parceiros”, e da comercialização da marca e de produtos associados ao Ayrton Senna. Não obstante, estas categorias encontram-se associadas como

se identificou no número elevado de co-ocorrências entre as unidades de registro. Destaca-se que, a categoria Promoção dos programas educacionais / atividades / resultados além de relacionar-se com a visibilidade do Instituto, parece associar-se com estratégias de legitimação do IAS no campo da educação.

Um terceiro aspecto a destacar, refere-se à importância dada nos tweets às questões inerentes à ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM) e à defesa das habilidades/competências socioemocionais, temas que integram a agenda da OCDE, organização, não por caso, que se percebe como um dos principais atores acionados pelo IAS nesta rede social.

Já a relevância dada ao uso de evidências científicas, pesquisas, citações ou estudos associa-se à disseminação de programas ou temas defendidos pelo Instituto em âmbito nacional e se apresenta como estratégia para difundir com aparente neutralidade uma determinada posição. Recorrendo ao que pode ser denominado por “evidências”, o IAS parece tentar imputar a terceiros suas opções educacionais. Assim, ao evocar estudos científicos específicos ou “pinçados” e disseminar experiências educativas chanceladas como “boas práticas”, parece dissimular suas opções políticas transferindo-as para atores externos.

Há que se ressaltar que a produção científica exige o debate ético e transparente com o contraditório. Frisa-se que, em qualquer situação, as evidências e boas práticas disseminadas como definitivas podem ter por base resultados contestados por outras pesquisas, serem parciais e/ ou apresentarem um enquadramento ideológico. Nesses termos, o IAS incorpora algumas características pós-políticas já observadas em outras organizações por estudos como KNUTSSON e LINDBERG (2020).

É nessa direção que se apresentam as menções à OCDE e à UNESCO. Importante indicar que a chancela que o IAS recebeu da UNESCO e a parceria com a OCDE são mencionadas para referendar ações e opções associadas à adoção de competência ou habilidades socioemocionais nos currículos escolares. Sobre esta categoria, importa informar que o IAS organizou em 2014, com o apoio do MEC e da OCDE, evento para discussão preliminar do documento “Estudos da OCDE sobre competências Competências para o progresso social. O poder das competências socioemocionais”. (VINCENT-LANCRIN, 2015). Em âmbito nacional, os usuários mais frequentemente mencionados no período foram o PORVIR e a Fundação Lemann, atores privados diretamente vinculados a reformas educacionais em diferentes estados e municípios, com ênfase em propostas para o uso de tecnologias educacionais.

A análise por ano civil mostra que entre 2013 e 2014 emergem duas categorias que não voltam a ganhar relevância nos anos seguintes - *Educação/ ensino de qualidade/ referência e Rede/ Educação pública* - e nos anos de 2015 a 2019 predominam as categorias *Evidência científicas/ pesquisas e estudos, CTEM e Citações*.

A centralidade que a categoria CTEM assume nos tweets entre 2015 e 2019 pode estar associada à implementação pelo IAS, entre maio de 2016 e dezembro de 2017 na cidade catarinense de Chapecó, com o apoio da Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina, da Secretaria de Educação de Chapecó e da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), do projeto “Desenvolvimento e Avaliação da Criatividade e do Pensamento Crítico na Educação”, proposto pelo Centro de Pesquisa e Inovação em Educação da OCDE (OCDE-CERI). De modo que os tweets amplificariam a relevância do tema tendo em vista uma ação do IAS.

Já no ano de 2020, devido à pandemia de COVID19, assistimos à emergência da categoria *Conselhos/ atividades relacionadas com o período pandemia/ pós-pandemia* e uma maior preponderância da categoria *Competências socioemocionais*.

Em síntese, o estudo, adotando metodologia pouco acionada pela pesquisa em educação no Brasil, a partir da análise de um caso específico, ilustra o movimento de autolegitimação adotado pelos agentes políticos nas redes sociais para amplificar sua inserção no campo em que atuam. Para a pesquisa em educação, especialmente para aqueles que analisam a atuação de agentes/atores ou sujeitos na disputa pelas prioridades em política educacional faz-se mister incorporar aos estudos, esse espaço virtual, em que a visibilidade é fundamental e os # substituem os encontros.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T e PERONI, V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre 10 estudos de casos. **Práxis Educativa**, v 6 (1), p. 45-53. 2011.

ADRIÃO, T. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, p. 8-28, 2018.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições numa década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 1-18, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca2236-5907-v8-79084>

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4.^a ed. Lisboa: Edições 70, 2007.

BISHOP, M.; GREEN, M. **Philanthrocapitalism Rising**. Society, 52, n. 6, p. 541-548, 2015.

BLOMMAERT, J. Political Discourse in Post-Digital Societies. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, 59, p. 390-403, 2020.

FREITAS, Luiz CARLOS de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. *Educ. Soc.*, Jun 2012, vol.33, no.119, p.379-404.

GENTIL, D., FERREIRA, G. T. C. Como as Empresas Integrantes da Carteira ISE Avaliam o Retorno do Investimento Social Privado. **Organizações em contexto** v. 15 (29), p. 97-123. 2019.

HANSEN, D. L.; SHNEIDERMAN, B.; SMITH, M. A.; HIMELBOIM, I. **Analyzing social media networks with NodeXL: Insights from a Connected World**. Cambridge: Elsevier, 2020.

KNUTSSON, B.; LINDBERG, J. Depoliticisation and dissensus in the global partnership for education: rethinking the post-political condition. *Journal of International Relations and Development*, 23, n. 2, p. 436-461, 2020.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, 30, p. 71-81, 2001

MARTINS, E. **Todos pela educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. Lamparina; 1^a edição, 2016.

MELLO, J., PEREIRA, A. C. R. E ANDRADE, P. G. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil**. Texto para discussão 2483 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA. 2019.

OLIVEIRA, E. et al. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, [S.l.], v. 4, n. 9, p. 11-27, jul. 2003.

SAM, C. H. Shaping Discourse Through Social Media: Using Foucauldian Discourse Analysis to Explore the Narratives That Influence Educational Policy. **American Behavioral Scientist**, 63, n. 3, p. 333-350, 2019.

SCHUSTER, J.; JÖRGENS, H.; KOLLECK, N. The rise of global policy networks in education: analyzing Twitter debates on inclusive education using social network analysis. **Journal of Education Policy**, p. 1-21, 2019.

THELWALL, M.; CUGELMAN, B. Monitoring Twitter Strategies to Discover Resonating Topics: the case of the UNDP. **El profesional de la información**, 26, n. 4, p. 649-661, 2017.

VINCENT-LANCRIN, S. et al. **Competências para o progresso social: o poder das competências socioemocionais**. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

WELLER, K.; BRUNS, A.; BURGESS, J.; MAHRT, M. et al. **Twitter and society**. Nova York: Peter Lang, 2014.

Rui Manuel Ferreira da Silva

Possui doutorado e mestrado em Ciências da Educação, especialidade de Desenvolvimento Curricular na Universidade do Minho. É Investigador integrado do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto a desenvolver atualmente o projeto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia “Comparative study on the compulsory education privatization in small states: examining the role and impact in Cape Verde and Guinea-Bissau.” Desenvolve pesquisas na área de política educacional, com ênfase nas relações entre o público e o privado no campo educacional no Sul Global, avaliação de efeitos e impactos de projetos de cooperação para o desenvolvimento; e políticas educativas globais e o direito à educação. Desenvolveu trabalho como investigador, consultor e especialista de educação em projetos/ programas de cooperação para o desenvolvimento em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Sudão do Sul e Timor-Leste. Tem experiência em consultoria na área da educação em cooperação para o desenvolvimento, tendo já realizado trabalho de avaliação, monitorização e diagnóstico. E-mail: rdasilva.email@gmail.com

Theresa Maria de Freitas Adrião

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (1988), mestrado em Educação pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2001) e Livre Docente pela UNICAMP. É professora colaboradora e pesquisadora do Programa de Pós Graduação da UNICAMP e Professora Visitante na UNEMAT. Desenvolve pesquisas na área de política educacional, com ênfase em gestão e financiamento da educação básica, incluindo estudos sobre privatização. Publicou diversos livros e artigos sobre os temas de investigação. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE/UNICAMP) e a Rede de Latino Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação. (RELAAPE/<https://www.rede.fe.unicamp.br/pt-br>). Integra as seguintes entidades acadêmicas e científicas: ANPED (Tendo sido coordenadora do GT Estado e Política Educacional de 2015 a 2019); Vice diretora Estadual/SP da ANPAE (2015-2017); FINEDUCA e CEDES. Editora da Revista Educação e Sociedade (2018-2020) Bolsista PQ/CNPq - 2010 a 2017 e 2020 a 2023. E-mail: theadriao@gmail.com

Recebido em: 16/02/2021

Aprovado em: 16/04/2021

A expansão dos colégios militares no Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva constitucional

*The expansion of military schools in Rio de Janeiro:
an analysis from the constitutional perspective*
*La ampliación de las escuelas militares en Río de Janeiro:
un análisis desde la perspectiva constitucional*

ROGÉRIO PACHECO ALVES

<https://orcid.org/0000-0003-0531-8950>

Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-graduação em Direito
Faculdade de Direito
Niterói, RJ, Brasil

DEBORA DA SILVA VICENTE

<https://orcid.org/0000-0002-1675-1592>

Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-graduação em Educação
Faculdade de Educação
Niterói, RJ, Brasil

Resumo: A criação de colégios militares no Brasil, a partir do Segundo Império, subsiste e ganhou força nos Estados da Federação. O presente trabalho pretende analisar o processo de expansão dos colégios militares no Rio de Janeiro, na perspectiva da Carta Política de 1988, em especial sob o prisma da supremacia da norma constitucional, dos princípios setoriais da educação e da igualdade. A metodologia, de abordagem qualitativa, consistirá na revisão bibliográfica sobre o tema e como resultado apresenta-se uma discussão sobre a incompatibilidade da militarização da educação com o regime democrático.

Palavras-chave: Educação. Ensino Militar. Princípios Constitucionais. Democracia

Abstract: *The creation of the first Military College, from the end of the Second Empire, continues and gained strength in the States of the Federation.. The present work intends to analyze the expansion process of the military colleges in Rio de Janeiro, in the perspective of the 1988 Constitution, especially under the prism of the supremacy of the constitutional norm, of the sectorial principles of education and equality. The methodology, with a qualitative approach, will consist of a bibliographic review on the theme and as a result a discussion is presented about the incompatibility of the militarization of education with the democratic regime.*

Keywords: *Education. Military Education. Constitutional principles. Democracy*

Resumen: *La creación de colegios militares en Brasil, a partir del Segundo Imperio, permanece y cobró fuerza en los Estados de la Federación. El presente trabajo pretende analizar el proceso de expansión de los colegios militares en Río de Janeiro, en la perspectiva de la Carta Política de 1988, especialmente bajo el prisma de la supremacía de la norma constitucional, de los principios sectoriales de educación e igualdad. La metodología, con un enfoque cualitativo, consistirá en una revisión bibliográfica sobre el tema y como resultado se presenta una discusión sobre la incompatibilidad de la militarización de la educación con el régimen democrático.*

Palabras clave: *Educación. Educación militar. Principios constitucionales. Democracia*

INTRODUÇÃO

Atingido por intensa crise fiscal que resultou em inédita decretação de calamidade financeira e na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal 159/2017, o Estado do Rio de Janeiro tem se notabilizado por suas dificuldades em garantir acesso universal, com equidade e qualidade, à sua rede de ensino, bem como pelo uso constante do argumento da escassez orçamentária para justificar o descumprimento de suas obrigações em matéria educacional, o que foi, inclusive, publicamente reconhecido em mais de uma oportunidade.¹

Em sentido diametralmente oposto e de forma contraditória, no entanto, durante os anos de 2018 e 2019 o Estado do Rio de Janeiro colocou em prática, por meio dos seus Poderes Legislativo e Executivo, e até mesmo por ação do Interventor Federal (2018), uma série de ações destinadas à ampliação do número de seus colégios militares, sem aludir a qualquer tipo de escassez de recursos.

Os municípios e localidades onde instalados os novos colégios militares estaduais carecem, de um modo geral, de oferta de vagas em número suficiente ao atendimento da demanda por atendimento escolar pela população em geral e, por essa razão, deve chamar a atenção tanto a opção administrativa pelo atendimento preferencial, se não exclusivo, de público específico e determinado, em detrimento de todos os demais cidadãos, quanto a delegação, à Polícia Militar (PMERJ) e ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ), do exercício de atribuições que lhe são constitucionalmente estranhas. Tais iniciativas já são objeto de questionamento judicial²⁻³, em que são apontadas violações

1 Veja, por exemplo, entrevista do Secretário Estadual de Educação em <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/239682/secretario-de-educacao-admite-falta-de-vagas-em-es.htm>

2 Ação Civil Pública nº 5006378-31.2018.4.02.5118/RJ, em tramitação na 1ª Vara Federal de Duque de Caxias, proposta pelo MPRJ e pelo MPF.

3 Ação Civil Pública nº 0036330-90.2020.8.19.0001, em tramitação na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca da Capital, proposta pelo MPRJ.

diversas ao texto constitucional, merecendo destaque, neste artigo, as discussões relativas à necessidade de observância da supremacia da norma constitucional, dos princípios setoriais da educação e da igualdade.

Como questão de fundo, as críticas ao modelo de educação militar estão ancoradas em aspectos muito caros à democracia e ao seu enfraquecimento por força de um processo contínuo de militarização da vida e das práticas sociais, do que são exemplos recentes as iniciativas de facilitação do acesso de armas pela população e também a ampliação da doutrinação militar como estratégia de controle social. Tais problemas aparecem de forma muito clara no Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, instituído pelo Decreto n. 10.004/19, que tem como objetivo declarado a inserção de oficiais e praças das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares para atuarem nas áreas de gestão educacional, didático-pedagógica e administrativa, muito embora a finalidade formalmente alegada seja a melhoria da educação através de um programa de “excelência pedagógica”. Trata-se de uma importante estratégia do atual Estado brasileiro, que vem crescendo mesmo durante o momento adverso da Pandemia causada pela COVID.⁴

O presente trabalho pretende analisar o processo de expansão dos colégios militares no Estado do Rio de Janeiro, na perspectiva da Constituição Federal de 1988, em especial sob o prisma da observância da supremacia da norma constitucional, dos princípios setoriais da educação e da igualdade. A metodologia adota, de abordagem qualitativa, consistirá na revisão bibliográfica sobre o tema, com incursões nos campos do direito educacional e do direito constitucional. Como resultado apresenta-se uma discussão sobre a compatibilidade da ampliação dos Colégios Militares no Rio de Janeiro com o regime democrático e com o acesso igualitário à educação.

O ENSINO MILITAR E OS COLÉGIOS MILITARES NO BRASIL

O ensino militar no Brasil encontra previsão no art. 83 da Lei Federal 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que exige regulamentação “em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino” e tem por finalidade precípua a de promover a preparação ou formação de quadros especializados para o exercício das funções próprias dos cargos públicos que compõem a estrutura organizacional das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica). Assim, suas unidades de ensino, consideradas organizações militares, dedicam-se ao

4 Governo Federal implantou 51 escolas cívico- militares durante a pandemia: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/governo-escolas-civico-militares-pandemia>, acesso em 24.02.21.

atendimento educacional em diferentes níveis e modalidades de ensino, desde o ensino superior, destinado à formação de oficiais, até a educação técnico-profissional, destinada à formação de sargentos.

No entanto, dentre as unidades de ensino militar figura, ainda, um conjunto delas, denominadas Colégios Militares, cuja finalidade não se relaciona à necessidade de formação de recursos humanos para o exercício de funções dos cargos próprios das Forças Armadas, mas ao papel de garantir assistência ou amparo educacional aos dependentes de seus integrantes, ao longo de todas ou de algumas das etapas da educação básica.

Os Colégios Militares foram concebidos em nosso país ao final do século XIX com o objetivo de acolher os órfãos de guerra, inicialmente os da Guerra do Paraguai (1864/1870), bem como o de garantir a educação dos filhos dos militares das forças armadas, em razão das constantes transferências, por todo o território nacional e também em missões fora do País, a que estão submetidos tais agentes públicos.⁵

Datam do Período Regencial as primeiras tentativas de criação de um colégio militar destinado a educar os filhos dos servidores do Exército e da Armada. Dentre os seus defensores figuraram personalidades como Araújo Filho, Duque de Caxias e Tomás Coelho. No entanto, apenas ao final do Segundo Império foi aprovada a criação do Imperial Colégio Militar,⁶ por força do Decreto n. 10.202, de 9 de março de 1889, posteriormente denominado Colégio Militar do Rio de Janeiro.

Em 1912 foram criados os Colégios Militares de Porto Alegre e Barbacena, extintos, respectivamente, em 1925 e 1938. Criado em 1919, o Colégio Militar de Fortaleza também foi extinto em 1938. Entre os anos de 1955 e 1959 foram criados os Colégios Militares de Belo Horizonte, Salvador, Curitiba e Recife, todos fechados em 1988 e reabertos em 1993.⁷

Os antigos Colégios Militares de Porto Alegre e de Fortaleza voltaram a funcionar em 1962 e durante o regime civil-militar o modelo foi ampliado, criando-se os Colégios Militares de Manaus (1971) e de Brasília (1978).⁸

5 Fonte: <http://www.depa.eb.mil.br/historico>, acessado em 24.02.21.

6 Idem.

7 Idem.

8 Idem.

Somente em 1989 e, portanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as mulheres foram admitidas como alunas de tais instituições militares, e em 1993 foram criados os Colégios Militares de Juiz de Fora e de Campo Grande; em 1994, o de Santa Maria e em 2018, o Colégio Militar de São Paulo, 14º Colégio Militar do Brasil.⁹

Os Colégios Militares são, sem sombra de dúvidas, instituições públicas de ensino (art. 19 da LDB) e, como tal, a sua existência e funcionamento devem encontrar fundamento nos preceitos constitucionais e nas normas gerais da LDB.

A Lei Federal n. 9.786/1999 instituiu o Sistema de Ensino do Exército, regulamentado pelo Decreto Federal n. 3.182/1999, com alterações introduzidas pelo Decreto Federal n. 9.171/2017, orientado por princípios¹⁰ e modalidades¹¹ de ensino próprios e destinado a “qualificar recursos humanos para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções previstas, na paz e na guerra, em sua organização” (art. 1º). A legislação em questão é expressa, ainda, em apontar que o ensino preparatório e assistencial de nível fundamental e médio, de que são unidades os Colégios Militares, constitui modalidade de ensino *adicional* às propriamente militares (art. 7º).

Os Colégios Militares do Exército se submetem, ainda, ao Regulamento dos Colégios Militares aprovado pela Portaria n. 42/2008, expedida pelo Comandante do Exército, segundo o qual se destinam ao atendimento educacional

9 Idem.

10 Art. 3º da Lei Federal n. 9.786/99: “O Sistema de Ensino do Exército fundamenta-se, basicamente, nos seguintes princípios: I - integração à educação nacional; II - seleção pelo mérito; III - profissionalização continuada e progressiva; IV - avaliação integral, contínua e cumulativa; V - pluralismo pedagógico; VI - aperfeiçoamento constante dos padrões éticos, morais, culturais e de eficiência; VII - titulações e graus universitários próprios ou equivalentes às de outros sistemas de ensino.

11 “Art. 6º Para atender a sua finalidade, o Sistema de Ensino do Exército mantém as seguintes modalidades de cursos:

I - formação, que assegura a qualificação inicial, básica para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções de menor complexidade em cada segmento da carreira militar, e a prestação do serviço militar inicial e suas prorrogações;

II - graduação, que qualifica em profissões de nível superior, com ou sem correspondentes civis, para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções militares;

III - especialização, que qualifica para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções que exijam conhecimentos e práticas especializadas;

IV - extensão, que amplia os conhecimentos e as técnicas adquiridos em cursos anteriores, necessários para a ocupação de determinados cargos e para o desempenho de determinadas funções;

V - aperfeiçoamento, que atualiza e amplia conhecimentos obtidos com a formação ou a graduação, necessários para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções de maior complexidade;

VI - altos estudos militares, que qualifica para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções privativas do Quadro de Estado-Maior da Ativa, bem como atualiza, amplia e estrutura conhecimentos em ciências militares, políticas e sociais;

VII - preparação, que amplia, sedimenta e uniformiza conhecimentos, bem como qualifica para o ingresso em determinados cursos”.

de dependentes de militares de carreira do Exército e aos habilitados em processo seletivo nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, bem como ao Regimento Interno dos Colégios Militares.

Atualmente 14 Colégios Militares compõem o Sistema Colégio Militar do Brasil (SCMB), um dos subsistemas do Sistema de Ensino do Exército sob o controle da Diretoria de Educação Preparatória e Assistencial, subordinada, por sua vez, ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX).

Desse rápido retrospecto histórico percebe-se que a experiência da educação militar no Brasil encontra-se já consolidada e que a sua criação visava a atender a situações de interesse público relacionadas ora à formação dos quadros de pessoal das próprias Forças Armadas, ora a questões relacionadas à movimentação territorial dos militares (transferências), por razões administrativas peculiares ao exercício das carreiras militares.

OS COLÉGIOS MILITARES NO RIO DE JANEIRO

No Estado do Rio de Janeiro, embora sem previsão expressa na Lei Estadual n. 4528/2005, que estabelece as diretrizes para a organização do Sistema Estadual de Ensino, a criação de Colégios da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (CPMERJ) tem previsão na Lei Estadual n. 3751/2002, com alterações introduzidas pela Lei Estadual n. 6343/2012, e se destina ao atendimento escolar de servidores da corporação e dos seus dependentes, desde o segundo segmento do ensino fundamental até o ensino médio, assegurando-se o ingresso após aprovação em processo seletivo e admitindo-se o atendimento de outros interessados no caso de ociosidade de vagas. O primeiro colégio da Polícia Militar fluminense (I CPMERJ) foi criado pelo Decreto Estadual n. 38.731/2006 e instalado na cidade de Niterói, no ano de 2002.

A Lei Estadual n. 8198/2018 autorizou o Poder Executivo a criar outras três novas unidades do Colégio da Polícia Militar, localizadas na Baixada Fluminense, na Zona Norte e na Zona Oeste da Capital. Naquele mesmo ano o II CPMERJ foi criado pela Resolução SESEG n. 1.211/2018 e instalado no bairro de Campo Grande, cidade do Rio de Janeiro, enquanto o III CPMERJ foi criado por ato do Interventor Federal,¹² consubstanciado no Decreto do Interventor n. 22/2018, posteriormente ratificado por ato conjunto do Governador e do Interventor (Decreto Conjunto n. 02/2018), e instalado na cidade de Duque de Caxias (Colégio Militar Percy Geraldo Bolsonaro).

12 Decreto Federal 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, decreta Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.

A Lei Estadual n. 8450/2019 autorizou o Poder Executivo a implantar um quinto colégio militar na estrutura da PMERJ, a ser localizado no município de Queimados, em relação ao qual, no entanto, assim como em relação ao CPMERJ a ser criado na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, não foram adotadas as medidas necessárias para sua instalação.

Os colégios da PMERJ são organizações da Polícia Militar (OPM) do Estado do Rio de Janeiro e integram a estrutura da Diretoria de Ensino e Instrução (DEI), órgão de Direção Setorial incumbido do planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades do Sistema de Ensino e Instrução da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), cujo regulamento remonta ao Decreto Estadual n. 15.427/1990.

Por sua vez, a criação de colégios do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CCBM) tem previsão na Lei Estadual n. 4.133/2003, sendo certo que apenas no ano de 2019, por meio do Decreto Estadual n. 46.592/19 foram criados e instalados os I e II CCBM, respectivamente, nas cidades de Volta Redonda e Miguel Pereira. Os colégios do Corpo de Bombeiros Militar também se destinam ao atendimento escolar de servidores da corporação e dos seus dependentes, limitando-se, entretanto, à oferta de matrículas na etapa do ensino médio. Assim como nos colégios da Polícia Militar, o ingresso se dá por meio de aprovação em processo seletivo admitindo-se o atendimento de outros interessados no caso de existência de vagas ociosas.

A instalação de dois colégios do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, ainda no ano de 2019, cumpriu compromisso assumido pelo Governador eleito e expresso no “Plano de Diretrizes Prioritárias do Governo do Estado do Rio de Janeiro – 2019/2022”, por meio do qual foram estabelecidas as metas para os primeiros dias do governo.¹³

Os colégios do CCBM são organizações do Corpo de Bombeiros Militar (OBM) e estão subordinados à Diretoria-Geral de Ensino e Instrução (DGEI), órgão de Direção Setorial que tem por missão planejar, dirigir, orientar, coordenar, fiscalizar e controlar as atividades de ensino e instrução, de seleção interna e de pesquisa do Sistema de Ensino de Bombeiros Militar (SEBM) e encontra regulamento na Portaria n. 608/2010, expedida pelo Comando-Geral.

O tema despertou tanto o interesse dos Deputados Estaduais do Rio de Janeiro que nada menos do que vinte e oito Projetos de Lei foram apresentados no ano de 2019,¹⁴ visando à concessão de autorização legislativa para a criação de novos colégios militares nas estruturas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros

13 Disponível em <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Plano-de-Diretrizes-e-Iniciativas-Prioritárias-do-Governo.pdf>

14 <http://www.alerj.rj.gov.br/>, pesquisa realizada em 30/11/2019.

Militar. Os Projetos de Lei em questão têm como autores treze dentre os setenta Deputados Estaduais, e buscam a instalação dessas unidades públicas de ensino em vinte e dois municípios diferentes dentre os noventa e dois existentes no Estado do Rio de Janeiro.

Um dado a ser destacado é que durante as legislaturas exercidas entre os anos de 2002 e 2018 tramitaram apenas quatro Projetos de Lei, na ALERJ, com o mesmo objeto, sendo três deles aprovados.¹⁵ O aumento significativo de propostas legislativas com o objetivo de ampliar os colégios militares no Rio de Janeiro parece justificado pelo episódico, e posteriormente desfeito, alinhamento político do Estado do Rio de Janeiro ao Governo Federal, que, como visto, criou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares em 2019.

O ano de 2019 também testemunhou a apresentação de nada menos que oitenta Indicações Legislativas destinadas a solicitar ao Governo do Estado o envio de mensagem para criação de novos colégios militares em municípios de todas as regiões.¹⁶ As Indicações Legislativas em questão têm como autores dez Deputados Estaduais e buscam a instalação dessas unidades públicas de ensino em vinte e nove municípios fluminenses.

De um modo geral, tais Projetos de Lei e Indicações Legislativas apresentam como justificativa para a expansão dos colégios militares a reconhecida qualidade do serviço educacional ofertado pelo I CPMERJ, traduzido nos indicadores de resultados obtidos, em especial pelo IDEB, frequentemente maiores que a média do IDEB das unidades das redes públicas de ensino no Estado do Rio de Janeiro, bem como pela possibilidade de assegurar maior segurança aos alunos, famílias e comunidades atendidas.

Merecem destaque, ainda, sobretudo em razão de sua extensão e possíveis impactos, outros dois Projetos de Lei destinados à criação de colégios militares no Estado do Rio de Janeiro: o Projeto de Lei n. 862/2019, que autoriza o Estado a celebrar convênios com os municípios para a criação de escolas militares municipais; e o Projeto de Lei n. 192/2019, que autoriza a criação de colégios militares por transformação das unidades escolares estaduais atualmente localizadas em todas as comunidades do território fluminense. Ambos os Projetos de Lei demandam considerações próprias sobre a sua constitucionalidade, as quais, entretanto, não serão foco do presente trabalho, sendo contudo importante

15 Idem.

16 Idem.

notar que os movimentos legislativos e administrativos, na linha do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, apontam que a militarização da educação no Estado do Rio de Janeiro representa uma coalizão política entre o Executivo e o Legislativo estaduais.

OS COLÉGIOS MILITARES DA PMERJ E DO CBMERJ E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

Embora historicamente consolidado no campo educacional, o exercício de atividades de educação básica pelas Forças Armadas pode ser classificado como anômalo e excepcional, tendo em vista que tais instituições nacionais se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem (art. 142 da Constituição Federal).

Já o art. 144 da Constituição Federal, ao prever as funções e atribuições dos órgãos de segurança pública, dentre eles as polícias militares e corpos de bombeiros militares estaduais, estabelece o seguinte:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - **polícias militares e corpos de Bombeiros Militar** .

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (Redação dada pela Emenda Constitucional 104, de 2019).

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de Bombeiros Militar , além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

(...)

§ 6º As polícias militares e os corpos de Bombeiros Militar , forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

(...)” – grifamos.

No caso específico do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual também prevê caber à Polícia Militar “a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” e ao Corpo de Bombeiros Militar “a execução de atividades de defesa civil” (art. 189), parecendo bastante claro, então, que a legislação estadual que permite que a Polícia Militar e que o Corpo de Bombeiro Militar prestem atendimento

educacional na educação básica (no ensino fundamental, a partir do 6º ano, e no ensino médio), se afasta da Constituição Federal de 1988 e também da própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que estabelecem, de forma exaustiva, as funções e as atribuições da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Feitas as devidas adaptações, foi o que o Supremo Tribunal Federal decidiu ao declarar parcialmente inconstitucional o art. 183 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que incluía a “vigilância intramuros nos estabelecimentos penais” no conceito de segurança pública.¹⁷ Na ocasião ficou registrado no voto do relator, a partir do previsto no art. 25 da Constituição Federal,¹⁸ que os Estados não podem alterar ou crescer as competências das polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis dos Estados, em razão dos limites já impostos pela Constituição Federal.¹⁹

Assim, da mesma forma que não cabe aos Estados, sequer em suas Constituições, ampliar o conceito de segurança pública, também não cabe a eles, através de meras leis estaduais, alargar as funções e atribuições que a Constituição Federal estabelece para a polícia militar e para o corpo de bombeiros militar, responsáveis, repita-se, pela polícia ostensiva, a preservação da ordem pública e a execução de atividades de defesa civil, não pela prestação de serviços educacionais (XIMENES, STUCHI, MOREIRA, 2019). O texto constitucional, neste passo, limita o atuar legislativo e administrativo dos Estados e o faz de modo bastante razoável na medida em que as capacidades institucionais dos órgãos de segurança pública, ou seja, suas habilidades específicas, limitações, recursos e condições administrativas (ARGUELHES & LEAL, 2011), a partir do desenho constitucional de 1988, se restringem à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e, no caso específico do Corpo de Bombeiros, também à execução de atividades de defesa civil. Não há, aqui, qualquer espaço para uma “concorrência harmônica” entre as forças de segurança pública e as instituições de ensino das unidades federativas (União, Estados e Municípios).

Aqui cabe um breve parêntese: No âmbito da Administração Pública o exercício das funções e atribuições encontra-se regido pelo Princípio da Legalidade (art. 37 da Constituição Federal), o que significa que aos agentes

17 “Art. 183 - A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais”.

18 “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (...)”.

19 STF, ADI 236-8, Rel. Min. Octavio Gallotti, Pleno, maioria, j. 07.05.92, DJU 01.06.2001, p. 75.

públicos e às instituições públicas só é autorizado fazer aquilo que a regra de competência estabelece categoricamente, aquilo que a lei (no caso, o próprio texto constitucional) delimita de forma bastante clara aos órgãos estaduais de segurança pública. Ou seja, no regime de direito público não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma constitucional (TÁCITO, 1997), o que afasta a possibilidade de voluntarismos “bem intencionados” por parte do legislador.

Se é verdade que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da *Lei*, não nos é permitido esquecer que esta mesma *Lei* deve encontrar o seu fundamento de validade na norma constitucional cujo atributo de supremacia na ordem jurídica invalida todas as demais normas que com ela não mantenham absoluta relação de compatibilidade vertical.

Aliás, de acordo com o art. 22, XXI, da Constituição Federal compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de Bombeiros Militar”, o que já seria suficiente a sustentar a inconstitucionalidade de leis estaduais que autorizem as polícias militares e os corpos de bombeiros militares a prestarem serviços educacionais, tal como se dá no Estado do Rio de Janeiro.

Especificamente sobre a hipótese do art. 22, XXI, é relevante notar que o texto Constitucional desejou atribuir à União competência legislativa privativa, diferentemente do que se verifica no art. 24, XVI, da mesma Carta Política, que permite aos Estados legislarem *concorrentemente* sobre “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”. E a razão da distinção, no caso, é bastante clara, na medida em que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares constituem “forças auxiliares e reserva do Exército” (art. 144, § 6º), uma tema em que os Estados não podem ingressar por tratar-se de questão relativa à soberania nacional.

OS COLÉGIOS MILITARES DA PMERJ E DO CBMERJ E OS PRINCÍPIOS SETORIAIS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Seria o caso de também indagar se as leis estaduais que criam os colégios militares no Estado do Rio de Janeiro estariam de acordo com os arts. 22, XXIV, e 24, IX, da Constituição Federal, que cuidam das competências legislativas dos entes federativos em matéria de educação:

“Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais,** os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º **A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”**(grifamos)

A pergunta foi recentemente respondida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da apreciação de medida cautelar formulada nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 600/PR, em que se discutia a vedação ao ensino sobre gênero em escolas municipais:

“DIREITO À EDUCAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL QUE VEDA O ENSINO SOBRE GÊNERO, BEM COMO A UTILIZAÇÃO DO CONCEITO NAS ESCOLAS. (...)

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV), bem como à competência deste mesmo ente para estabelecer normas gerais em matéria de educação. Inobservância dos limites da competência normativa suplementar municipal (CF/88, art. 30, II).

2. Supressão de domínio do saber do universo escolar. Desrespeito ao direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Dever do Estado de assegurar um ensino plural, que prepare os indivíduos para a vida em sociedade. Violação à liberdade de ensinar e de aprender (CF/88, art. 205; art. 206, II, III, V, e art. 214.

(...)

II. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE EDUCAÇÃO (CF, ART. 22, XXIV, E ART. 24, IX).

10. De acordo com a Constituição de 1988, compete privativamente à União dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV). Compete-lhe, ainda, estabelecer normas gerais sobre a matéria, a serem complementadas pelos Estados, no âmbito da sua competência normativa concorrente (CF/88, art. 24, IX). Cabe, por fim, aos Municípios suplementar as normas federais e estaduais (CF/88, art. 30, II).

11. Como já tive a oportunidade de explicitar, **legislar sobre as diretrizes da educação significa dispor sobre a orientação e sobre o direcionamento que devem conduzir as ações na matéria. Tratar das bases do ensino implica, por sua vez, prever os alicerces que servem de apoio à educação, os elementos que lhe dão sustentação e coesão.** Ocorre que a Constituição estabelece expressamente como diretrizes para a organização da educação: *a promoção do pleno desenvolvimento da pessoa, do desenvolvimento humanístico do país, do pluralismo de ideias, bem como da liberdade de ensinar e de aprender* (CF/88, art. 205; art. 206, II e III; art. 214). Confira-se o teor dos pertinentes dispositivos:

(...)

12. A norma impugnada veda a adoção de política educacional que trate de gênero. Suprime, portanto, saber das salas de aula e do horizonte informacional de crianças e jovens, interferindo sobre as diretrizes, que, segundo a própria Constituição, devem orientar as ações em matéria de educação. Ao legislar em tais termos, o Município dispôs, portanto, sobre matéria objeto da competência privativa da União sobre a qual deveria se abster de atuar.

13. Além disso, estabeleceu norma que conflita com a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes de Bases da Educação), editada pela União, com base no exercício de tal competência privativa, e que prevê, além da garantia dos valores constitucionais acima elencados, o respeito à liberdade, o apreço à tolerância e a vinculação entre educação e práticas sociais como princípios que devem orientar as ações educacionais (arts. 2º e 3º, II, III e IV). Veja-se o teor dessa última:

(...)

14. Desse modo, sequer seria possível defender que a norma atacada decorre apenas do exercício da competência normativa suplementar do Município de Londrina (CF/88, art. 30, II). Ainda que se viesse a admitir a possibilidade do exercício de competência suplementar na matéria, **seu exercício jamais poderia ensejar a produção de norma antagônica às diretrizes constantes da Lei 9.394/1996.**

(...)

(ADPF/MC n. 600/PR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 12.12.19 - grifamos)

O precedente aplica-se perfeitamente ao caso do Rio de Janeiro, tendo em vista que a legislação estadual que cria os colégios militares estaduais viola diversos princípios da educação nacional previstos tanto na Constituição Federal, quanto na LDB. De fato, sendo os Colégios da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro verdadeiras “*instituições militares e forças auxiliares e reserva do Exército*” a sua regência se dá pelos princípios da hierarquia e disciplina (art. 142 da Constituição Federal), os quais, no entanto, se chocam frontalmente com os princípios constitucionais da educação enquanto direito fundamental, mais especificamente com os princípios da “liberdade de aprender,

ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”, do “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” e, fundamentalmente, o princípio da “gestão democrática” (art. 206, II, III, VI, da CF).²⁰

Na LDB, tais princípios estão consagrados pelo art. 3º, II, III e VIII, e também pelo inciso IV do mesmo artigo, que fala em “respeito à liberdade e apreço à tolerância”, e pelo art. 14, o qual estabelece que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Como definido no Manual Básico da Escola Superior de Guerra, “o poder militar tem suas raízes na força e, quando dela não chega a fazer uso, com ela ameaça pela possibilidade constante de fazê-la presente” (Manual, 1976, p. 375). Naturalmente, o exercício da força pelo efetivo militar, característico do próprio Estado moderno – o exercício legítimo da força, na conhecida formulação do contratualismo moderno -, pressupõe a existência de uma instituição coesa e hierarquicamente organizada sob o signo da disciplina. Por isso hierarquia e disciplina estão no DNA de toda e qualquer instituição militar, mesmo as instituições de ensino militar, o que se choca com os princípios constitucionais acima destacados, cujo eixo é o valor liberdade.

Em se tratando de organizações militares, embora com escopos educacionais, os colégios militares adotam um alinhamento político-pedagógico que tem como eixo a doutrina militar, ou seja, um conjunto de princípios e processos teóricos concebidos para “atender aos problemas militares de uma nação ou coligação, para organizar suas forças, prepará-las para a guerra e conduzi-las nas operações admitidas e previstas” (Manual, 1976, p. 381).

A doutrina militar está contida na doutrina de guerra e ambas atendem aos conceitos da doutrina de segurança nacional levada a cabo no período de ditadura civil-militar no Brasil, sobretudo por intermédio da edição do AI-5. Referida doutrina foi cuidadosamente elaborada no âmbito da Escola Superior de Guerra, em colaboração com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), durante os anos que antecederam o golpe e está baseada, dentre outros elementos, numa teoria da guerra - e seus diferentes tipos (guerra total, guerra limitada e localizada; guerra

20 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

subversiva ou revolucionária; guerra indireta ou psicológica) – em que a segurança interna tem grande destaque e se equipara aos reclamos de garantia contra ataques externos.²¹ Durante a regime ditatorial de 64, o Estado de Segurança Nacional encontrava justificção para o controle e a repressão da população como um todo (Cf. ALVES, 1987), transformada em inimiga potencial, o que punha em xeque a defesa dos direitos humanos e todas as garantias de exercício de direitos políticos. A Doutrina da Segurança Nacional funda-se também num forte viés econômico, cuidando-se da adoção de um modelo liberal, mas com forte e decisiva presença do Estado, no qual o desenvolvimento econômico não está voltado para as necessidades fundamentais, ou seja, “(...) a política de desenvolvimento não se preocupa muito com o estabelecimento de prioridades para a rápida melhoria dos padrões de vida da maioria da população” (ALVES, 1987, p. 51).

O resgate de tais elementos históricos é fundamental e nos permite compreender porque no Estado do Rio de Janeiro os cargos de direção, magistério e administração são preenchidos, exclusivamente, por elementos dos quadros da Polícia Militar, sendo o cargo de direção privativo de Oficial de nível superior, o que viola o art. 206, V, da Constituição Federal²² e também o art. 15 da LDB, os quais, respectivamente, asseguram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa às unidades escolares públicas de educação básica.²³

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E DO ACESSO IGUALITÁRIO À EDUCAÇÃO

Além das incompatibilidades com o texto constitucional e com a legislação educacional acima apontadas, é preciso reconhecer que a preferência ou reserva de vagas conferida aos dependentes e órfãos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no processo de ingresso aos CPMERJ e CCBM, com possibilidade de atendimento à sociedade em geral apenas na existência de vagas ociosas remanescentes, viola o princípio constitucional de igualdade e do acesso igualitário à educação.

21 De acordo com a ESG, Segurança Nacional “É o grau de garantia que – através de ações Políticas, Econômicas, Psicossociais e Militares – o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona para a conquista ou manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais” (MANUAL, 1976, pp. 418-419).

22 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”.

23 Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Neste ponto, merecem destaque os números do quadro abaixo que refletem o resultado do processo seletivo para ingresso de novos alunos no I CPMERJ (Niterói) e II CPMERJ (Campo Grande) para o ano letivo de 2020, tornado público pela PMERJ²⁴, e que deixam evidente o desequilíbrio do atendimento tendo por consideração a origem dos candidatos aprovados e classificados.

Unidade/ Ano de Ingresso/ Origem dos Candidatos	I CPMERJ		II CPMERJ	
	6º Ano EF	1º Ano EM	6º Ano EF	1º Ano EM
Dependentes de Policial Militar	13	17	26	--
Dependentes de órfãos de Policial Militar	07	08	13	--
Não Dependentes (Público Externo)	02	03	04	--
Total de Vagas	22	28	43	--

Fonte. Elaborado pelos autores.

No quadro acima é perceptível uma clara restrição de acesso aos CPMERJ, uma vez que o quantitativo de alunos aprovados dentre o denominado “público externo” é de cerca de apenas 10% (dez por cento) do total de vagas em cada uma das unidades escolares analisadas.

É também relevante ressaltar que os editais de seleção para o processo de matrícula para o ano letivo de 2019, relativos aos II CPMERJ (Campo Grande) e III CPMERJ (Duque de Caxias), sequer previam a existência de vagas para o “público externo”, a demonstrar que a previsão do número de vagas e sua distribuição são atos arbitrários do Comando Geral da Polícia Militar, sem qualquer controle social.

Como não se ignora, o texto constitucional brasileiro estabelece a igualdade de todos perante a lei, cuidando-se de um dos mais elementares direitos fundamentais, individual e coletivamente considerado.²⁵ Além da cláusula geral de igualdade, o texto constitucional de 1988 estabelece que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205) e que o ensino será ministrado com base, dentre outros, no princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I). Cuida-se, também aqui, de um direito fundamental.

24 Em <https://cpm.pmerj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Site-CPM-Rela%C3%A7%C3%A3o-de-Candidatos-por-pontua%C3%A7%C3%A3o.pdf>

25 “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

No mesmo sentido dispõe a LDB, cujo art. 3º, I, não deixa qualquer dúvida sobre o acesso igualitário à educação,²⁶ e também a Lei 8.069/1990 (ECA), cujo art. 53 garante a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

É certo que o princípio da igualdade, em sua dimensão material, pressupõe o “tratamento desigual aos desiguais”, isto é, que as diferenças de fato sejam também levadas em conta pelo legislador no seu preciso dimensionamento. Ou seja, a exata compreensão da igualdade jurídica conduz a que se tratem os desiguais de forma desigual, na exata medida de sua desigualação. Em razão disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem por constitucional a política de cotas na educação superior (por exemplo, ADPF 186, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.04.12), que reconhece a histórica situação de desigualdade política, social e econômica da população negra em nosso país, que tem a escravidão como causa.

Especificamente sobre as denominadas “ações afirmativas” ou “discriminações positivas” e suas correlações com o princípio constitucional da igualdade, merece destaque o pioneiro trabalho de Rocha, que inicia as suas reflexões indagando sobre se a igualdade é um direito assegurado de modo eficiente pelo sistema constitucional pela sua mera previsão formal no rol dos direitos fundamentais, no qual se proíbe a manifestação de qualquer preconceito e discriminação, e se seria suficiente ao Direito Constitucional “assegurar formalmente a igualdade (...) ou volta-se ele à concepção de instrumentos pelo quais se promova a igualação jurídica e, dessa forma, aperfeiçoar-se o princípio da isonomia”, para responder negativamente à primeira e afirmativamente à segunda indagação, e concluir pela plena compatibilidade entre as ações afirmativas e as regras constitucionais (ROCHA, 1996, pp. 283 e ss.).

O sistema legislativo brasileiro, como de resto os sistemas jurídicos dos Países ocidentais, é pródigo em prever mecanismos proibitivos de condutas discriminatórias de toda espécie (origem, raça, credo etc), servindo-se de uma série de normas de cunho sancionatório, penais ou administrativas, como por exemplo as previstas na Lei n. 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor.

Tem-se como incontroversa nos dias atuais, não obstante, a insuficiência da adoção de mecanismos legais meramente proibitivos de práticas discriminatórias, ou mesmo a pura e simples enunciação, ainda que constitucional, do princípio da

26 Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (...).

igualdade, incapazes que são tais instrumentos de, realisticamente, produzirem e alcançarem a igualitária fruição dos direitos fundamentais, tais como o direito à vida e à saúde, ao emprego, à instrução etc.

Em tal perspectiva é que surgem as chamadas “ações afirmativas”, estratégia jurídica de superação do isolamento ou o desprestígio social das minorias (ROCHA, 1996), um conjunto de políticas públicas, compulsórias ou não, voltadas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional e à correção dos efeitos históricos causados às minorias com vistas à concretização da igualdade e do acesso a direitos fundamentais (GOMES, 2001).

Representam as ações afirmativas a adoção de uma postura nova e essencialmente ativa por parte do Estado, que, no momento de contratar seus funcionários ou de regular o ingresso ao ensino superior, por exemplo, passa a ter em conta, a partir de uma desigualação historicamente demonstrável, os fatores sexo, raça e cor. Assim, o Estado considera a valoriza tais fatores no desenho da política pública a fim de fazer cessar desigualdades sociais, indo além das categorias jurídicas clássicas (GOMES, 2001).

Não é o caso, contudo, da reserva de vagas para dependentes ou órfãos de policiais e bombeiros militares, a respeito dos quais não há qualquer justificativa histórica a fundamentar um tratamento diferenciado. E na ausência dessa justificativa histórica, o tratamento desigual e mais favorável que recebem em relação ao acesso aos colégios militares estaduais não pode ser considerado isonômico, mas, ao contrário, representa a concessão de um privilégio indevido e, portanto, insustentável diante da ordem jurídica constitucional.

Não vai aqui, naturalmente, qualquer demérito aos Policiais ou Bombeiros Militares, que prestam serviços essenciais à sociedade e que não são devidamente valorizados pelo Poder Público, sobretudo na perspectiva remuneratória. Contudo, a ser este um fundamento suficiente à instituição de reservas de vagas em escolas ou em quaisquer outros serviços públicos, teríamos também que admitir o mesmo tratamento a filhos de Guardas Municipais, Agentes Penitenciários, Inspetores de Polícia etc - e igualmente a profissionais das áreas de saúde e educação, que também prestam serviços essenciais à sociedade-, em clara violação ao texto constitucional.

Sobre o desafio da superação das desigualdades existentes no Brasil, Henriques (2009) pontua a importância da desigualdade educacional e da desigualdade racial, parâmetros que devem informar a redefinição dos paradigmas educacionais e uma nova agenda de políticas públicas que seja capaz de enfrentar as dívidas que o país tem com as populações vulneráveis, em especial com as populações negra e indígena e com os povos do campo.

E essa nova agenda no plano educacional deve passar, de um lado, pela eliminação de todas as formas de privilégio em relação ao acesso, à permanência, à participação ou à aprendizagem na escola pública e, de outro, pela adoção progressiva de ações afirmativas educacionais que sejam capazes de reorganizar ou remodelar os sistemas de ensino como um todo (Ibidem, p. 8-9), e não apenas em benefício dos interesses burocráticos do Estado e de alguns de seus servidores, tampouco de interesses autoritários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual cenário da educação pública no Rio de Janeiro, em que o descumprimento sistemático das obrigações em matéria educacional é frequentemente atribuída à escassez orçamentária e financeira, não se justifica a intenção manifesta dos Poderes Executivo e Legislativo em ampliar a oferta do ensino militar por meio da instalação de novos colégios militares da PMERJ e do CBMERJ.

E isto, como se disse, por três razões essenciais. Primeiro, porque a prestação do serviço educacional por corporações militares representa uma ampliação inconstitucional da esfera de suas atribuições próprias. Segundo, porque os princípios que orientam a atuação das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (hierarquia e disciplina) não se coadunam com aqueles que informam a oferta da educação escolar no Brasil, atravessados pela liberdade como valor e ancorados no Estado Democrático. Finalmente, porque embora essas unidades de ensino sejam financiadas com recursos públicos alegadamente escassos, por vezes em volume *per capita* superior ao observado na generalidade das demais escolas públicas, promovem reserva injustificada de vagas para dependentes e órfãos de tais corporações, em detrimento do atendimento da população em geral, em violação frontal e insuperável aos princípios constitucionais da igualdade e do acesso igualitário à educação, com o que contribuem para o aprofundamento das desigualdades educacionais que marcam a sociedade brasileira e fluminense.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ARGUELHES, Diego Werneck & LEAL, Fernando. **O Argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. In Direito, Estado e Sociedade, n. 38, jan/jun de 2011, pp. 6-50.

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

_____. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei Federal nº 9.786, de 08 de fevereiro de 1999**, dispõe sobre o Ensino no Exército Brasileiro e dá outras providências.

_____. **Decreto Estadual nº 3.182**, de 23 de setembro de 1999, regulamenta a Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, que dispõe sobre o ensino no Exército Brasileiro.

_____. **Portaria nº 42, de 06 de fevereiro de 2008**, expedida pelo Comando do Exército.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HENRIQUES, Ricardo. Apresentação. **In Ações Afirmativas nas Políticas Educacionais: o contexto pós-Durban**. São Carlos: EduFSCar, 2009, p. 7-10.

Manual Básico da Escola Superior de Guerra. **Rio de Janeiro: Estado-Maior das Forças Armadas (Escola Superior de Guerra, Departamento de Estudos)**, 1976.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. **Decreto Estadual nº 15.427**, de 04 de setembro de 1990, transforma a Diretoria Geral de Ensino em Diretoria de Ensino e Instrução da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e aprova o seu regulamento.

_____. **Lei Estadual nº 3751, 07 de maio de 2002**, autoriza o Poder Executivo a criar o Colégio da Polícia Militar - CPM.

_____. **Lei Estadual nº 4.133, de 12 de agosto de 2003**, autoriza o Poder Executivo a criar o colégio do Corpo de Bombeiros Militar – CCBM.

_____. **Portaria nº 608, de 01 de junho de 2010**, aprova o regulamento da Diretoria Geral de Ensino e Instrução do Corpo De Bombeiros Militar do estado do Rio de Janeiro.

_____. **Lei Estadual nº 6343, de 21 de novembro de 2012**, altera a Lei nº 3751, de 07 de janeiro de 2002, que “autoriza o poder executivo a criar o Colégio Da Polícia Militar - CPM”.

_____. **Lei Estadual nº 8198, de 07 de dezembro de 2018**, autoriza o Poder Executivo a criar outras 3 (três) novas unidades do Colégio da Polícia Militar.

_____. **Decreto nº 22, de 10 de setembro de 2018**, cria o III Colégio Militar no Município de Duque de Caxias.

_____. **Decreto Conjunto nº 02 de 14 de novembro de 2018**, ratifica o Decreto nº 22, de 10 de setembro de 2018, publicado no D.O. de 11/09/2018.

_____. **Decreto Estadual nº 46.592 de 28 de fevereiro de 2019**, dispõe sobre a criação de colégios do Corpo de Bombeiros Militar do Estado Do Rio De Janeiro na forma que menciona, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8450, de 05 de julho de 2019**, autoriza o Poder Executivo a implantar um colégio militar no município de Queimados.

_____. **Projeto de Lei nº 192/2019** autoriza a criação de colégios militares por transformação das unidades escolares estaduais atualmente localizadas em todas as comunidades do Estado do Rio de Janeiro.

_____. **Projeto de Lei nº 862/2019**, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a realizar convênio com os Municípios para a criação de escolas militares municipais.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. In Revista Trimestral de Direito Público, n. 15, p. 85-99, 1996.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito Público: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MOREIRA, Márcio Alan Menezes. **A militarização das escolas públicas sob o enfoque de três direitos: constitucional, educacional e administrativo.** In Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) - v. 35, n. 3, p. 612 - 632, set./dez. 2019.

Rogério Pacheco Alves

Doutor em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC-Rio. Professor adjunto da Universidade Federal Fluminense. Promotor de Justiça do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro. E-mail: rogeriopachecoalves@id.uff.br

Debora da Silva Vicente

Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (PPGE-UFF). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: debora@mprj.mp.br

Recebido em: 16/03/2021

Aprovado em: 02/05/2021

Covid-19 e a educação em moçambique: entraves, desafios e possibilidades de reinvenção da educação

Covid-19 and education in mozambique: obstacles, challenges, and possibilities for reinventing education

Covid-19 y la educación en mozambique: obstáculos, desafíos y posibilidades para reinventar la educación

FERNANDO ANDRE MUZIME

<https://orcid.org/0000-0002-4584-0172>

Universidade Eduardo Mondlane
Programa de Pós-graduação em Educação
Maputo, Moçambique

OCTAVIO JOSE ZIMBICO

<https://orcid.org/0000-0002-7061-1582>

Universidade Eduardo Mondlane
Programa de Pós-graduação em Educação
Maputo, Moçambique

Resumo: A pandemia do Covid-19 conveleu a vida pública de uma maneira profunda, colocando grandes desafios no sector da educação, fomentando novas metodologias de ensino vinculadas, principalmente, através de organizações internacionais, no caso da UNESCO. De modo a conter a rápida propagação do coronavírus, Moçambique declarou o Estado de Emergência em nível nacional. Dentre as medidas anunciadas pelo Chefe de Estado, consta a suspensão das aulas em todos os estabelecimentos públicos e privados, desde o ensino pré-escolar até o superior. Portanto, este artigo visa apurar os desafios que a educação enfrenta bem como as possibilidades da sua reinvenção no contexto da pandemia do coronavírus. Metodologicamente, foi privilegiada a pesquisa bibliográfica, com recurso ao materialismo histórico-dialéctico. Os resultados impõem grandes investimentos, sobretudo, de infraestruturas, formação do capital docente em vários níveis de ensino, apropriação dos conhecimentos das TICs e, para tal, aponta-se a necessidade de um Pacto Educativo entre os diferentes extractos sociais e o Estado como alternativa de mitigação e superação da crise no sistema educacional.

Palavras-chave: Educação, Pandemia do Covid-19, Pacto Educativo

Abstract: *The Covid-19 pandemic has profoundly changed public life, posing major challenges in the education sector, fostering new teaching methodologies linked mainly through international organizations, in the case of UNESCO. In order to contain the rapid spread of the coronavirus, Mozambique declared a State of Emergency at the national level. Among the measures announced by the Head of State, there is the suspension of classes in all public and private establishments, from Pre-school to Higher Education. Therefore, this article aims to address the challenges that education faces as well as the possibilities of its reinvention in the context of the coronavirus pandemic. Methodologically, bibliographic research was privileged using historical-dialectical materialism. The results impose large investments, above all, in infrastructures, formation of teaching capital at various levels of education, and appropriation of ICT knowledge. For this, the need for an Educational Pact between the different social strata and the State is pointed out as an alternative to mitigate and overcome the crisis in the educational system.*

Keywords: *Education, Covid-19 Pandemic, Educational Pact.*

Resumen: *La pandemia Covid-19 dio a conocer profundamente la vida, planteando grandes desafíos en el sector educativo, fomentando nuevas metodologías de enseñanza vinculadas principalmente a través de organismos internacionales, en el caso de la UNESCO. Para contener la rápida propagación del coronavirus, Mozambique declaró el estado de emergencia a nivel nacional. Entre las medidas anunciadas por el Jefe de Estado, se encuentra la suspensión de clases en todos los establecimientos públicos y privados, desde el preescolar hasta la educación superior. Por tanto, este artículo tiene como objetivo abordar los retos a los que se enfrenta la educación, así como las posibilidades de su reinención en el contexto de la pandemia de coronavirus. Metodológicamente, se privilegió la investigación bibliográfica utilizando el materialismo histórico-dialéctico. Los resultados imponen grandes inversiones, sobre todo, en infraestructuras, formación de capital docente en los distintos niveles educativos, apropiación de conocimientos TIC y, para ello, se apunta la necesidad de un Pacto Educativo entre los diferentes estratos sociales y el Estado como alternativa para mitigar y superar la crisis del sistema educativo.*

Palabras-clave: *Educación, Pandemia Covid-19, Pacto Educativo.*

INTRODUÇÃO

A educação é paralela à existência humana. É verdade que ela sofre um processo de recontextualização em cada época histórica de acordo com os problemas sociais, econômicos, políticos, culturais, ideológicos que a caracterizavam. Desde o seu surgimento, a educação sempre foi associada e controlada pela classe dominante e, a história mostra que ela serve de “arma” para a conquista do poder, assim como, para o desenvolvimento social.

Atualmente, a educação enfrenta, sobretudo, dois grandes problemas de dimensão global: (i) políticas neoliberais que desumanizam o perfil do professor, reduzem o papel do Estado na regulação das Políticas Educativas, sobretudo do Ensino Básico, projeto de construção nacional, aliás, o neoliberalismo transforma o carácter social da educação em um campo de reprodução do capital, afetando

deste modo o Projeto de Construção Nacional; e (ii) a Covid-19, sendo que, devido aos impactos do SARS-CoV-2 em Moçambique, o foco desta pesquisa encontra-se, especificamente, centrado neste segundo problema, ora destacado.

Geograficamente, Moçambique situa-se, no Sudeste do continente africano, na região da África Austral e esteve sob a dominação portuguesa desde 1884/5, depois da Conferência de Berlim, tornando-se independente em 25 de Junho de 1975. Desde esse período, houve entrosamento de políticas internas e externas no território moçambicano, o que culminou com a nacionalização do Ensino e da Educação a partir do Decreto no 12/75, de 6 de Setembro. Desde então, o governo de Moçambique apostou na massificação do ensino que só seria viável por meio de formação “acelerada” de professores (BONDE, 2016). Para este autor, essas ações ditavam a proposta do Projecto de Sistema Nacional de Educação (SNE), centrado em três níveis ou subsistemas de ensino (Primário, Secundário e Ensino Superior), que em 1983 marcam uma nova etapa na evolução da Educação em Moçambique. Entretanto, em Maio de 1992, o parlamento aprovou a lei 6/92 de 6 de Maio, sobre o sistema de educação em Moçambique, revogando neste caso a lei 4/83. Com a introdução desta nova lei, o Estado permitiu a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas, no campo educacional.

Atualmente, a educação experimenta uma nova reforma no Ensino Básico, operacionalizada por meio da revogação da Lei n.o 6/92, de 6 de Maio, pela Lei n.o 18/2018, de 28 de Dezembro, que prevê: a introdução da educação pré-escolar; o ensino primário em seis classes; o ensino bilíngue como modalidade do ensino primário; o Ensino Básico obrigatório e gratuito de nove classes; Ensino Secundário de seis classes; o Ensino à Distância como modalidade de ensino secundário e superior; o perfil de ingresso para a formação dos professores; a educação inclusiva em todos os níveis de ensino e a educação vocacional.

A pandemia do Covid-19 transformou a vida pública de maneira profunda, colocando grandes desafios no sector da educação, fomentando novas metodologias de ensino vinculadas, principalmente, através de organizações internacionais, no caso a UNESCO. É nesse caso, que este artigo visa apurar os desafios que a educação enfrenta bem como as possibilidades da sua reinvenção no contexto da pandemia do coronavírus. Para aferirmos este objetivo contou-se com a revisão da literatura, principalmente, dos estudos desenvolvidos por Yan *et al* (2020), virologista e pesquisadora que fazia parte do governo Chinês no Instituto de Pesquisa em Wuhan, ora refugiada nos EUA, devido à divulgação das manipulações perpetuadas pelo governo chinês, em colaboração com a OMS.

Entende-se que estudar os desafios impostos pela Covi-19 desafia também de certa forma os pesquisadores a buscarem uma relação de causa e efeito, ou seja, relação sujeito-objecto.

Compreender a relação sujeito-objecto é compreender como o ser humano se relaciona com a natureza, assim como com a vida. Para tal, privilegiou-se o uso do método materialista histórico-dialético para a realização deste estudo. Este método caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade (PIRES, 1997).

Recorremos ao método materialista histórico-dialético para melhor discutirmos os diferentes paradigmas de interpretação da realidade educacional, situada na época da pandemia do Covid-19, caracterizada por diferentes opiniões sobre o surto, impacto, desafios e possibilidades de reinvenção da educação, impostas pela vigência do novo Coronavírus.

A EDUCAÇÃO E O SURTO DA PANDEMIA DO COVID-19

A educação existe desde a história da existência do homem, mesmo em sociedades onde não havia a instituição escolar, ela não deixou de ocorrer, embora acontecesse em processos diferentes daqueles utilizados pelo sistema escolar (LULUVA, 2009). Isto significa que em Moçambique, sempre houve a educação. Desde a sua genése como instituição de ensino, promovida pela administração colonial, a educação esteve ligada a grandes desafios, não só, na luta pela libertação do jugo colonial, mas também, nos fenômenos políticos, como a Guerra Civil e as Políticas Neoliberais. A educação em Moçambique, antes da pandemia do Coronavírus, já estava em crise devido à influência das políticas neoliberais no sistema educacional, introduzindo, deste modo, a economia do mercado no campo educacional. O neoliberalismo reduz o papel do Estado, controlando o poder econômico através da privatização das instituições.

Desta feita, julgamos que o maior desafio da educação seria a conquista da sua liberdade dos ditames neoliberais. Portanto, o surto do Covid-19 mostrou a necessidade da reforma do sector da educação em vários ângulos de abordagens que sem descartar os seus impactos negativos pode-se também exaltar uma melhoria na administração educacional, se formos a olhar o caso de Moçambique.

Entretanto, no dia 31 de Dezembro de 2019, a China reportou à Organização Mundial da Saúde (OMS) um cluster de pneumonia de etiologia desconhecida em trabalhadores e frequentadores do Mercado Peixe, mariscos vivos e aves na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. A 9 de Janeiro

de 2020, as autoridades chinesas identificaram um novo vírus da família dos Coronavírus¹ (2019-nCoV) como agente causador da doença (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2020).

Na sequência, em Moçambique, até o dia 31 de Março de 2020, tinham sido registados oito casos, ao fim do primeiro mês do Estado de Emergência. O número de casos evoluiu para 76. Tendo em conta esta evolução, o Estado de Emergência foi prorrogado por três vezes. Até ao dia 29 de Junho de 2020, último dia do Estado de Emergência, o país tinha um cumulativo de 1.748 casos, sendo 1.581 de transmissão local e 167 casos importados, 616 recuperados e 11 óbitos (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2020).

Uma das formas de transmissão do novo Coronavírus é através de gotículas de saliva de pessoa a pessoa. Assim, devido ao seu impacto coadjuvado com a rápida forma de expansão ao nível internacional, a OMS declarou, a 30 de Janeiro de 2020, a doença por Coronavírus como uma Emergência de Saúde Pública de âmbito internacional.

A origem deste novo Coronavírus divide opiniões em diversos cantos do mundo, sendo consensual, que geograficamente foi despoletado na China, concretamente, em Wuhan. Entretanto, existem opiniões de um lado, que defendem ser um vírus que apareceu de forma natural como quaisquer outros que afectam a humanidade. Estas opiniões salientam ainda que o vírus possui características biológicas que são inconsistentes com um vírus zoonótico de ocorrência natural.

Por outro, existem opiniões que defendem ser um vírus natural, mas desenvolvido no laboratório de forma artificial. Yan e seus colaboradores desenvolveram estudos que descrevem as evidências gnómicas, estruturais, médicas e da literatura que, quando consideradas em conjuntos, contradizem fortemente a teoria de origem natural. Os resultados destes estudos mostram que o SARS-Cov-2 deve ser um produto de laboratório, criado a partir do Coronavírus de morcego ZC45 e/ou ZXC21 como modelo ou estrutura. Estes autores reconhecem a censura que os resultados de estudo têm recebido por revistas científicas revisadas por pares, porém, mantêm-se firme nos resultados das suas investigações.

1 Pertencem a uma grande família de vírus que causam doenças que variam entre as gripes comuns e as doenças mais graves, como a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS-CoV), identificada em 2012 e a Síndrome Aguda Grave (SARS-CoV), identificada em 2002.

Para Dr. Gkikas Magiorkinis², Prof. Daniel Altmann³, o Dr. Andrew Preston⁴, o Dr. Michel Head⁵, o artigo publicado por Yan e seus colaboradores não passou por uma revisão de pares, aliás, para estes pesquisadores este estudo não fornece nenhuma evidência de manipulação artificial, trata-se de uma teoria de conspiração que visa expor a corrupção, obstrução, ilegalidade, condenação excessiva, desumanidade generalizada nos sistemas políticos, jurídicos, empresarial e financeiro da China⁶.

A lógica dialéctica é uma possibilidade de compreensão da realidade como, essencialmente, contraditória e em permanente transformação (KONDER, 1981 *apud* PIRES, 1997), em contraposição à lógica formal, estática, que não aceita a contradição e o conflito (PIRES, 1997). Entretanto, a discussão acima desencadeada não constitui nenhum estranhamento na construção do conhecimento científico e na compreensão da realidade social, aliás, fornece-nos lentes para melhor produzirmos os nossos pontos de vistas. Portanto, o nosso estudo não pretende entrar nesse debate, porém, reconhece a existência de uma nova ordem mundial, conduzida pela China em paralelo com a Rússia, que se pretendem firmar como uma potência hegemónica, controlando a economia, reproduzindo o capital em substituição do ocidente.

Para Wache (2019), entre 1991 e 2009, o ocidente era o único polo de poder do sistema internacional que impunha a ordem mundial. Portanto, este autor salienta que a pretensão da China em firmar-se hegemónica colocou em guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, desde 2017, na qual a China ascendeu ao estatuto de potência global, partilhando, deste modo, com os EUA o pódio do poder global.

Se se considerar a origem do coronavírus na vertente laboratorial, pode afirmar-se também que a disputa entre a China e os EUA pode não ser, simplesmente, comercial, mas sim, uma guerra biológica impulsionada pelo avanço tecnológico invejável desenvolvido pela China nos últimos anos, que hipoteticamente pode-se afirmar como a 3ª Guerra Mundial, que segundo Yan *et al* (2020) já causou cerca de 910.000 mortes.

2 Professor assistente de Higiene e Epidemiologia e Coordenador Científico do Centro Nacional de referência para retrovírus da Universidade Nacional e Kapodistriana de Atenas;

3 Professor de Imunologia, Imperial College London;

4 Reader in Microbial pathogenesis, University of Bath;

5 Pesquisador senior em Saude global, University of Southampton

6 [https://www.sciencemediacentre.org/expert-reaction-to-preprint-entitled-unusual-features-of-the-sars-cov-2-genome-suggesting-sophisticated-laboratory-modification-rather-than-natural-evolution-and-definition-of-its-variant/](https://www.sciencemediacentre.org/expert-reaction-to-preprint-entitled-unusual-features-of-the-sars-cov-2-genome-suggesting-sophisticated-laboratory-modification-rather-than-natural-evolution-and-definition-of-its-variant)

PARA MOÇAMBIQUE: UM NOVO ANORMAL OU UMA EDUCAÇÃO MELHOR?

A educação em Moçambique resulta, em parte, da presença portuguesa e das escolhas políticas do partido no poder (FRELIMO). Portanto, a educação desenvolvida no período colonial era discriminatória, desenvolvia-se nas zonas urbanas e o objectivo era a exploração do homem pelo homem, isto é, formar mão-de-obra alfabetizada para atender o desenvolvimento das relações coloniais e garantir a posse e o domínio sobre o território colonial (BASÍLIO, 2010).

Após a independência, alcançada aos 25 de Junho de 1975, verificaram-se avanços significativos no sector da educação, porém, este avanço foi posto em causa devido à Guerra Civil levada a cabo entre o Governo de Moçambique e a Renamo, marcando o seu fim, com a assinatura dos Acordos da Paz, em 4 de Outubro de 1992. A guerra civil, associada à seca e à estiagem que se vivia, desestabilizou o país, assim como, o sistema educativo o que condicionou ao triunfo do capitalismo econômico na história de Moçambique, materializado através de programas protagonizados pelos organismos multilaterais.

Atento à história da educação acima descrita, aduz-se que a educação sempre esteve associada a crises político-ideológicas, que a caracterizam como um campo contínuo e descontínuo ao mesmo tempo. Esta crise é extensiva ao sistema administrativo, no caso de rácio professor/aluno desconfigurado, infraestruturas precárias, segurança nas escolas inexistentes, mais tempo de permanência dos professores nas escolas talvez com salários baixos.

Agora, Moçambique enfrenta mais uma outra crise, que se impõe a conviver com o SARS-COV-2 e tudo indica que, contrariamente, à ideia inicial de uma curta duração da pandemia teremos que conviver com o vírus por muito tempo. Por isso existe a necessidade imprescindível de definir um *novoo normal* que permita, simultaneamente, uma maior abertura ao funcionamento da sociedade e da economia do país e salvaguardar a Saúde Pública, evitando assim perda de vidas (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2020).

Quase em todo canto do mundo recorre-se ao conceito do “novo normal” para designar uma nova filosofia de vida dos cidadãos com a origem da pandemia do Covid-19. Para nós, esta terminologia transborda consigo algum equívoco de aplicação no campo educacional, sobretudo, para os países sob dependência do ocidente. Por quê? Referia-se que antes da pandemia do Covid-19 a educação já estava em crise, o que pressupunha um modo de vida anormal. Por que vai ser um novo normal, enquanto, já havia uma filosofia de vida anormal? Por esta razão, a terminologia de novo normal, tão propalada no mundo inteiro, pode ter algumas limitações, no caso concreto de Moçambique e outros países que se encontram

nas mesmas situações. Assim sendo, podia-se admitir a terminologia de “novo anormal” tendo em conta a ocorrência sucessiva e ao mesmo tempo paralela de dois grandes principais obstáculos (políticas neoliberais e o Covid-19) nos *modus vivendi* dos moçambicanos.

Considerando os estudos efectuados por Yan e seus associados, nota-se que a pandemia estimulada de forma artificial no laboratório, tinha um determinado objetivo, que, provavelmente, a China quisesse atingir seus contendores, principalmente, os EUA. Portanto, os seus efeitos espalharam-se quase pelo mundo todo, embora, em proporções inigualáveis com os principais alvos traçados pela China.

Moçambique é um país que não escapou da fúria dos beligerantes, porém, julgamos que fora da desumanização, corrupção provocada pela pandemia houve um grande alívio no sector da educação. Outrora, o rácio professor/aluno, no Ensino Secundário Geral, tinha-se em média entre 60 a 70 alunos por turma o que representava um grande desafio ao professor no processo de ensino e aprendizagem. Com esta pandemia o rácio reduziu a uma média de 20 a 25 alunos aliviando deste modo a superlotação das turmas, embora esta política não tenha resolvido cabalmente o problema do professor, isto é, este foi obrigado a dividir a turma que tradicionalmente tinha em duas turmas. Nestas condições o professor passa a trabalhar com duas turmas em dias alternados.

Antes da pandemia, havia falta de infraestrutura, principalmente, para o abastecimento de água pontével nas escolas públicas mesmo as que se encontravam nas zonas urbanas, sendo pior para as escolas das zonas rurais. Com a crise, o Governo de Moçambique redobrou esforços de modo a garantir o precioso líquido nas escolas, reforçando com outras medidas de biossegurança, higienização, factos a que não se tinha muita atenção antes da pandemia.

A revolução industrial e tecnológica impulsionou em parte a globalização. O mundo globalizado opera-se com o avanço das tecnologias de informação em que a educação é parte focal para materialização das TICs. O uso das TICs no sector da educação, apresenta-se bastante embrionário, sendo um desafio para os professores assim como para os alunos. Portanto, com a crise, houve a necessidade de desenvolvimento de aulas remotas, ou melhor virtuais em que professores, alunos e encarregados de educação foram impostos a saber operacionalizá-las de modo a continuar com o processo de ensino e aprendizagem. Esses e outros factores da crise aliviaram o sistema educacional rumo a uma educação desejada.

POSIÇÃO DO GOVERNO QUANTO AO SURTO DA PANDEMIA DO COVID-19

A pandemia do Covid-19 desestruturou a vida pública de uma maneira profunda, colocando grandes desafios de adaptação no processo de ensino e aprendizagem. De modo a conter a rápida propagação do Coronavírus, o Conselho de Ministro criou a Comissão Técnico-Científica para a prevenção e resposta à pandemia do Covid-19, através da resolução n.º 20/2020, de 25 de Março, um órgão de consulta e assessoria técnica com profissionais de diversas especialidades, incluindo clínicas e de saúde pública, socioeconómicas, antropológicas e de comunicação social, com a função de assessorar o governo em matéria de resposta à pandemia.

Em seguida, através do Decreto Presidencial, n.º11/2020, de 30 de Março, ratificado pela Assembleia da República, pela Lei n.º 1/2020, de 31 de Março, decretou-se o Estado de Emergência por razões de calamidade pública em todo território nacional, com duração de 30 dias, começando às 0h do dia 1 de Abril de 2020 e com o término às 23h do dia 30 de Abril.

Entretanto, dentre as medidas anunciadas pelo chefe do Estado, consta a suspensão das aulas em todos os estabelecimentos públicos e privados, desde o ensino pré-escolar até ao superior. Em resposta ao encerramento das escolas causadas pelo Covid-19, a UNESCO recomenda o recurso a programas de ensino a distância e plataformas de recursos educacionais abertos, de forma que as escolas e professores possam administrar as aulas de forma remota, diminuindo o impacto de encerramento da aprendizagem.

Quanto ao encerramento das escolas, sobretudo, das universidades, dividem-se opiniões de diferentes extractos sociais. Por um lado, uns apoiam o encerramento do ano, considerando ano zero, na tentativa de salvaguardar a saúde pública. Por outro, existem opiniões que consideram que as universidades sejam centro de produção e disseminação do conhecimento científico útil para a solução dos problemas sociais. Deste modo, encerrá-las representaria um perigo eminente na solução do controlo e propagação do Coronavírus.

Durante a defesa pública para ascensão à categoria de professor catedrático, o filósofo moçambicano, Severino Ngoenha, proferiu o seguinte:

Nós moçambicanos em frente ao Covid-19, como todos os países do mundo, esperamos uma vacina, mas ninguém espera que a vacina venha de nós, das nossas doutas instituições do Ensino Superior. Fechamos as universidades, único lugar que podemos produzir as nossas soluções⁷ (NGOENHA, 2020).

Desta crítica, questionamos: Por que a vacina não pode vir de nós? Em nossa modesta opinião, Ngoenha denuncia a fragilidade das políticas educacionais do país, critica a qualidade e o fim das IES, denuncia que estas instituições não visam à solução dos problemas sociais que o país atravessa. Este critica o encerramento das aulas em universidades em resposta ao Coronavírus o que achamos também representar um certo risco para a educação se considerarmos-las como lugar de referência para a solução dos problemas do país. Acreditamos que se faz necessário que as universidades, enquanto instituição formadora de opinião e sistematizadora de conhecimento, estejam a par dos problemas imediatos que desafiam a comunidade, a fim de que possam ser parte de solução destes.

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO PERANTE A PANDEMIA DO COVID-19

Manter alunos a aprender durante a pandemia do Covid-19 impõe desafios sem precedentes à educação. Por quê? Conforme introduziu-se o ensino virtual, as famosas aulas remotas, os professores foram encontrados de surpresa, assim como, os encarregados de educação. Sabe-se de antemão que a maioria dos moçambicanos vivem numa pobreza extrema o que lhes torna difícil custear o ensino virtual, ademais, estes encontram-se limitados no acesso à *internet* e na operacionalização das Tecnologias de Informação e Comunicação⁸ (TICs).

Para a eficácia do uso das TICs na sala de aula, surgiu no contexto internacional a estrutura conceitual designada por *Technological Pedagogical Content Knowledge* (TPACK). Tal estrutura, também conhecida como componentes, evidencia a necessidade de conhecimentos de conteúdos pedagógicos e tecnológicos e de todas suas possíveis relações, buscando demonstrar algumas das características fundamentais para a actuação do docente com a utilização da tecnologia na sala de aula. O sucesso desta estrutura desafia ao provisionamento de infraestruturas em todas as instituições de ensino e a democratização de acesso às ferramentas tecnológicas, assim como, a dedicação total do professor.

A *internet* representa uma oportunidade, além do acesso à informação, de produção e divulgação de materiais próprios, como também de interação e aproximação seja dos conteúdos ou até mesmo das pessoas (DOS SANTOS, 2018). Em Moçambique constata-se limitações no acesso à *internet* vista em dois pontos antagónicos, mas que comungam o mesmo fim: (i) existe uma classe social, significativa, que vive em locais recondidos onde a rede de comunicação

8 São entendidas como um conjunto de diversas ferramentas para comunicar, disseminar, guardar e gerir informações (Dos Santos, 2018, p.23).

não flui, correctamente, devido à falta de energia; e (ii) mesmo as pessoas que se encontram, geopoliticamente, bem localizadas, onde a *internet* flui sem restrições de ordem técnica, constata-se que a maioria não reúne condições monetárias para o acesso, sobretudo, se olharmos a faixa estudantil. Estes fatos afectam não só o desenvolvimento das pesquisas com uma qualidade acentuada, mas também o desenvolvimento do processo pedagógico neste período da pandemia do Covid-19.

Para mitigar esse declínio, o governo tem investido no campo educacional, ainda que de forma tímida, em infraestruturas, biossegurança, principalmente nas cidades, sendo que nos distritos ainda constitui um desafio a alcançar. O investimento no campo educacional não só se deve limitar em infraestruturas, biossegurança, mas também, em recursos humanos, no caso da formação permanente do professor, segundo às novas pedagogias de ensino, como também na tabela salarial do professor, tendo em conta que este precisa de trocar os seus instrumentos didáticos de ensino, alíás, a concretização dessas aulas exige mais em termos de capacidade financeira, para permitir a comunicação permanente com os alunos. Desta feita, torna-se imprescindível que o governo negocie pacotes educativos tendo em vista a atualização do professor, sem descartar sua recompensa salarial.

Quanto às TICs, notam-se desafios que se destacam em duas linhas, principais: (i) uso de recursos tecnológicos (projector, videos, filmes, aulas em PowerPoint, moodle, google classroom, etc.) no processo de ensino e aprendizagem por parte do professor, assim como do aluno, sendo que, a maioria das aulas ministradas acontece via *Whatsapp*, que por sua vez, chega ao destinatário um pouco tarde, segundo a incapacidade financeira que estes apresentam em manter-se comunicável de forma regular; (ii) acesso aos recursos tecnológicos como dispositivos didáticos, isto significa que, professores e alunos não possuem recursos suficientes para abraçar o ensino híbrido como alternativa pedagógica viável, face à pandemia do Covid-19, alíás, a maioria de alunos não dispõe do telefone celular, sendo que, dos que o têm, poucos possuem um telefone que tenha a capacidade de instalar o *whatsapp*.

Portanto, o Estado é desafiado a flexibilizar políticas educativas que promovam e melhorem o sistema educacional em Moçambique, no âmbito da pandemia do Covid-19, através do pacto educativo. A este respeito, Ribas (2008) salienta que o novo profissional precisa interagir com a sociedade do conhecimento; para tal, é necessário repensar a educação quanto buscar os fundamentos para o uso dessas novas linguagens. Essas novas linguagens causam grande impacto na educação e determinam uma nova cultura na sociedade, novos valores e diferentes necessidades aos educadores, tanto no sistema presencial quanto a distância.

A reabertura de escolas desafia cada vez mais ao Estado, em termos de políticas rodoviárias, isto é, os alunos são submetidos nos *chapa 100^o*, autocarros superlotados, o que aumenta a probabilidade de transmissão do Coronavírus. Em nossa opinião, admitimos a possibilidade de criar-se um protocolo de transporte, de modo a se fiscalizar melhor a superlotação desses autocarros, o que ao mesmo tempo evitaria atrasos dos alunos, o que constitui um problema antigo. Portanto, para lograr-se este protocolo, é imperioso que haja um pacto educativo¹⁰ através de diálogo aberto com as famílias, os professores e a sociedade, a fim de realizar um trabalho colegial.

O pacto educativo não se trata de assumir um texto com os parceiros, mas de construir acordos capazes de assegurar alguma continuidade e suporte às políticas educativas, mobilizando a Sociedade Civil em torno da educação (BENAVENTE, 2004). Para a autora, o pacto educativo representa, por um lado, uma verdadeira revolução no modo de encarar a educação e promover a participação social de todos; por outro, responsabiliza a educação não só para o Estado, mas também, para todos actores sociais.

Acreditamos que um dos problemas que a educação moçambicana enfrenta é a falta de coesão e participação de todos extractos sociais na tomada de decisão sobre o tipo de educação que se pretende construir. O arrebatamento da pandemia mostrou a necessidade de encarar-se a educação como um sector multifuncional e que o seu sucesso depende, grandemente, da colaboração de todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do Covid-19, por um lado, provocou desemprego de muitas famílias, colocou o comércio informal em crise, com a desumanização protagonizada pelo uso excessivo da força policial, chegando a desenvolver esquemas de sobrevivência (corrupção) entre os comerciantes informais e a polícia, o que compromete o Plano Quinquenal do Governo (2020-2024), recentemente aprovado, que tem como um dos objetivos a melhoria do bem-estar, proporcionando deste modo a qualidade de vida dos moçambicanos.

9 Termo cunhado em Moçambique, no âmbito da nativização do Português, para significar transporte público.

10 Terminologia usada por Papa Francisco para promover e reaviver o compromisso em prol e com gerações jovens, renovando a paixão por uma educação mais aberta e inclusiva, descrita por diálogo, construtivo e mútua cooperação.

Por outro lado, concretamente, no campo educacional, a crise trouxe uma reforma necessária, sobretudo, no desembaraço do rácio professor/aluno, imperativo de aperfeiçoamento das TICs, redução de tempo de trabalho, iniciativas de criação de infraestruturas, higienização, biossegurança, componentes que não eram de grande relevo antes da pandemia. Com isto, não defendemos que o vírus permaneça connosco, aliás, o combate e o controlo da propagação do coronavírus não só cabe aos especialistas de educação, nem aos especialistas da saúde nem ao Estado, mas sim, a todos os estratos sociais, porém, sob o comando do Estado na flexibilização das políticas sociais, assim como, das políticas educativas. O Estado deve firmar um pacto educativo de modo a mitigar os efeitos da pandemia do Covid-19, com vista a colocar a Sociedade Civil e outros parceiros interessados na mitigação dos efeitos criados pela pandemia, assim como, os desafios que são enfrentados pelo sector da educação. A condução do processo do ensino por meio do uso das TICs mostra-se como um desafio para os professores e alunos em Moçambique.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *IX Legislatura. Informação n.º 138/2020 de 30 de Julho*, Maputo, 2020.

BASÍLIO, G. **O Estado e a Escola na Construção da Identidade Política Moçambicana**, 2016, 249 p. (Tese) Doutoramento em Educação: Currículo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

BENAVENTE, A. O Pacto Educativo para o futuro: Um instrumento estratégico para o desenvolvimento educacional em Portugal. **Revista IberoAmericana de Educación**. No.34, pp. 69-180, 2004.

BONDE, R. A. **Políticas Públicas de Educação e Qualidade do Ensino em Moçambique**. 2016. 168 p. (Dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro). Instituto de Economia, Brasil, 2016.

DOS SANTOS, J. R. **O Impacto das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação na Formação dos alunos do Ensino Medio de duas Escola da Rede Pública do Ensino de Estado de São Paulo**, 2018, 147pps. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação apresentada na Univesrsidade Politecnica e Artistica de Praguay, 2018.

LULUVA, S. **Participação do Conselho de Escola na Gestão Escolar**. Dissertação do mestrado apresentada na Faculdade de Educação. Universidade Eduardo Mondlane. Maputo, 2009.

PIRES, M.F.C. O Materialismo histórico-dialéctico e a Educação. **Interface-Comunicação**, *Saúde e Educação*, 1997.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. **Plano Nacional de Preparação e Resposta a Pandemia do Covid-19**. Ministério da Saúde-Maputo, 2020.

RIBAS, D. A docência no Ensino Superior e as novas Tecnologias. **Revista Electrónica Lato Sensu-Ano 3**, no. 1, ISSN 1980-6116- Ciências Humanas, 2008.

WACHE, P.M. **Geopolítica: Teorias, Doutrinas e Factores**. Instituto Superior de Relações Internacionais-Maputo, 2019.

YAN, L.M.; KANG, Sh.; GUAN, G. & HU, SH. **Unusual Features of the SARS-CoV-2 Genome Suggesting Sophisticated laboratory Modification Rather Than Natural Evolution and Delimitation of its probable Synthetic Route**. New York, NY, USA. <https://DOI: 10.5281/zenodo.4028829>, 2020.

Fernando Andre Muzime

Professor do Ensino Secundário desde 2003 até 2018. Colabora com o Ensino Superior desde o ano de 2019, nas cadeiras de Metodologia de Investigação Científica, Metodologias de Projetos no Instituto Superior de Comunicação e Imagem de Moçambique (ISCIM) e na cadeira de Sociologia da Educação no Instituto São Tomás de Moçambique (ISTM). Doutorando em Educação, na linha de Políticas Educativas, na Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane. Mestre em Administração e Gestão Escolar pela Universidade Pedagógica - Maxixe e licenciado em Ensino do Português pela Universidade Pedagógica - Maxixe. E-mail: fernandomuzime@gmail.com

Octavio Jose Zimbico

Doutor em Educação, na linha de Instituições e Práticas Educativas Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Proped/Uerj), Brasil (2016). Mestre em Administração e Gestão da Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, Moçambique (2012). Licenciado em Pedagogia pela Faculdade de Ciências Pedagógicas da Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique (2005). Suas áreas de interesses incluem Políticas de Educação, Metodologia de Pesquisa em Educação, Gestão de Projetos Educativos, Avaliação de Programas e Projetos Educativos e Economia da Educação. E-mail: o.zimbico@gmail.com

Recebido em: 14/12/2020

Aprovado em: 08/06/2021

O ensino remoto no contexto da pandemia de Covid 19 em escolas públicas de Ensino Médio

Remote teaching in the context of Covid-19 pandemic in public High Schools
La enseñanza remota en el contexto de la pandemia de Covid-19 en las escuelas públicas secundarias

ROSANGELA FRITSCH

<http://orcid.org/0000-0002-0630-3649>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Programa de Pós-graduação em Educação

Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-graduação

São Leopoldo, RS, Brasil

RICARDO FERREIRA VITELI

<http://orcid.org/0000-0002-8023-9163>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-graduação,

Programa de Pós-graduação em Gestão Educacional

São Leopoldo, RS, Brasil

LUCIANE FLORES HOMEM

<http://orcid.org/0000-0001-7049-5190>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Programa de Pós-graduação em Educação

Departamento de Educação

Esteio, RS, Brasil

SÍLVIO NEI DA SILVA MACHADO

<http://orcid.org/0000-0002-7122-3602>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Programa de Pós-Graduação em Educação

Linha de pesquisa: História, Educação e Políticas

São Leopoldo, RS – Brasil

Resumo: Este artigo analisa o ensino remoto no contexto da pandemia ocasionada pela Covid-19 sob a perspectiva de estudantes de Ensino Médio de escolas públicas estaduais. Os dados foram produzidos por meio da aplicação de um questionário on-line a estudantes e da coleta de relatos de gestores escolares, submetidos à análise estatística e textual. Variáveis de contexto e fatores negativos que interferem no percurso escolar mapeados evidenciarão que as desigualdades sociais e educacionais historicamente presentes no contexto educacional brasileiro se acentuaram nas escolas públicas durante a pandemia.

Palavras-chave: Ensino remoto. Ensino Médio. Pandemia de Covid-19. Gestão educacional. Desigualdades educacionais.

Abstract: *This paper analyzes remote teaching in the context of the pandemic caused by Covid-19 from the perspective of High School students at state public schools. The data were produced through the application of an online questionnaire to students and the collection of school managers' reports submitted to statistical and textual analysis. Context variables and negative factors which interfere in the mapped school path showed that the social and educational inequalities historically present in the Brazilian educational context were accentuated at public schools during the pandemic.*

Keywords: *Remote teaching. High School. Covid-19 pandemic. Educational management. Educational inequalities.*

Resumen: *El artículo analiza la enseñanza remota en el contexto de la pandemia de Covid-19 bajo la visión de los estudiantes secundarios de las escuelas públicas estatales. Los datos fueron producidos a través de una encuesta online aplicada a los estudiantes y recopilación de relatos de gestores sometidos a un análisis estadístico y textual. Las variables de contexto y los factores negativos, que interfieren en la trayectoria escolar mapeada, mostraron que las desigualdades sociales y educativas históricamente presentes en el contexto educativo brasileño se acentuaron en las escuelas públicas durante la pandemia.*

Palabras clave: *Enseñanza remota. Enseñanza Secundaria. Pandemia de Covid-19. Gestión Educacional. Desigualdades educacionales.*

INTRODUÇÃO

O ensino remoto, em salas de aula virtuais síncronas, mediadas por plataformas e tecnologias digitais, impôs-se como alternativa ante o contexto de crise sanitária ocasionada pela pandemia de Covid-19, que é causada pelo SARS-CoV-2 (coronavírus). No Brasil, oficialmente, a pandemia teve seu início em 27 de fevereiro de 2020 quando, segundo o Painel Coronavírus, o primeiro caso foi confirmado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Diante desse cenário, com a suspensão das aulas presenciais em escolas públicas e privadas, o ensino remoto apresentou-se como estratégia para reduzir os danos e efeitos da pandemia. Tal forma de ensino preconiza a transmissão em tempo real das aulas mediadas pelas plataformas e tecnologias digitais, pressupondo que professores¹ e estudantes de uma turma tenham interações síncronas nos horários que seriam ofertados no ensino presencial, além de atividades assíncronas, com a expectativa de continuidade do ano letivo.

Este estudo objetiva analisar o ensino remoto durante a pandemia de Covid-19, a partir da perspectiva de estudantes e de gestores de escolas estaduais de Ensino Médio da região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. A preocupação

¹ Todas as menções a professores, estudantes e gestores realizadas no texto fazem referência aos dois gêneros.

central consiste em identificar variáveis de contexto e fatores associados ao ensino remoto que podem estar acentuando desvantagens e desigualdades escolares de estudantes dessas escolas públicas.

No contexto nacional de pandemia, verificamos que o Conselho Nacional de Educação (CNE) tem protagonizado iniciativas, produzido pareceres e pressionado o Ministério da Educação para coordenação de diretrizes e ações. Assim, entrou em vigor a Medida Provisória n.º 934, de 1º de abril de 2020, convertida na Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, que ficaram restritas à obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, desde que cumprida a carga horária mínima anual, estabelecida nos referidos dispositivos, sem prejuízo à qualidade do ensino e à garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Ademais, permite que, a critério dos sistemas de ensino no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública, possam ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais. Entretanto, reporta a responsabilidade sobre as condições para os sistemas de ensino quando explicita que os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os estudantes e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades (BRASIL, 2020).

Além disso, é preciso considerar que o ensino remoto acontece no ano de implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (BRASIL, 2017). No estado do Rio Grande do Sul, até o mês de outubro de 2020, o documento orientador – Referencial Curricular Gaúcho do Ensino Médio – estava ainda em elaboração mesmo com a implantação do novo Ensino Médio piloto em algumas escolas.

No âmbito estadual, as políticas de educação caracterizam-se por descontinuidades administrativas, pedagógicas e curriculares, manutenção de altas taxas de reprovação, defasagem idade-série, abandono e evasão. Isso se deve em parte à alternância dos mandatos políticos partidários que implantam suas políticas de governo de forma entrecruzada com outras inúmeras reformas no contexto nacional (FRITSCH; HEIJMANS, 2018; FRITSCH; VITELLI; TAVARES, 2020; SANTANNA; MOLL, 2020).

O cenário apresentado preconiza que as desigualdades sociais e educacionais se acentuaram e se potencializaram na modalidade de ensino adotada durante a pandemia. Tal conjuntura evidencia a relevância da produção de conhecimento que vem desvelando as desigualdades educacionais e os processos de exclusão escolar no Ensino Médio em escolas públicas, assim como seus

significados e suas consequências para os estudantes situados em um contexto marcado pelo projeto de sociedade neoliberal, capitalista dependente e desigual (ALGEBAILLE, 2009; BARCELLOS *et al.*, 2017; BERNADO; SILVA, 2019; DAYRELL; JESUS, 2016; FERREIRA, 2017; FRANCESCHINI; MIRANDA-RIBEIRO; GOMES, 2016; FRITSCH *et al.*, 2019; GOMES, 1999; PAULA, 2012; PEREIRA; LOPES, 2016; SAMPAIO; OLIVIERA, 2015; SILVA; OLIVEIRA, 2016; TOMAZETTI; SCHLICKMANN, 2016).

Estudos recentes, tiveram como foco a educação básica em tempos de pandemia (MÉDICI; TATTOO; LEÃO, 2020; PALUMBO; TOLEDO, 2020). Médici, Tattoo e Leão (2020) investigaram as percepções de estudantes mato-grossenses do Ensino Médio, de escolas públicas e privadas, sobre os desafios enfrentados no decorrer do ensino remoto, evidenciando dificuldades de aprendizagem e as condições de acesso desiguais. Diante disso, os autores entendem que “[...] as medidas que estão sendo implementadas no período da pandemia poderão aprofundar o quadro de exclusão e segregação de parte significativa dos estudantes, a exemplo das desigualdades de condições de estudo e desenvolvimento humano, como sempre existiu” (MÉDICI; TATTOO; LEÃO, 2020, p. 136).

Palumbo e Toledo (2020), por sua vez, tiveram como escopo os contornos do direito à educação e o novo modelo educativo do ensino-aprendizagem, extensão e pesquisa, adotado em razão do isolamento social, ocasionado pela pandemia do coronavírus, que inclui a participação dos atores (instituições, docentes e discentes) e o auxílio da tecnologia, da Internet e das plataformas digitais, uma vez que a sala virtual substitui a convencional. Os autores concluem que as ferramentas digitais se apresentam como um instrumento democratizador à efetivação do direito à educação. Contraditoriamente, evidencia-se uma oportunidade de mercantilização pelo fato de que, imediatamente após o advento da pandemia, as plataformas e ferramentas digitais, particularmente de empresas como Google e Microsoft, apresentaram-se no “mercado educacional” com pacote de produtos, serviços e soluções para o ensino. Essa situação acontece em uma sociedade marcada por uma nova ordem educacional mundial, que vem sendo gestada pelo neoliberalismo escolar, pela escola neoliberal e pela racionalidade do capital transformada em lei social geral (LAVAL, 2019). Cabe mencionar, ainda, que as condições de cada país são diferentes. No Brasil, nas últimas décadas, tal projeto de sociedade vem se concretizando por meio de práticas sociais e reformas de transmutação da educação como direito social para serviço e, conseqüentemente, mercadoria privatizada e justificada pelo discurso recorrente e intencional de ineficácia e custo da escola pública.

Dubet (2008, 2011) contribui para compreender a produção de desigualdades sociais e educacionais, sinalizando, além disso, que situações de vulnerabilidade social se reproduzem nos espaços escolares; vulnerabilidade essa que, acreditamos, tenha sido evidenciada e potencializada no contexto da pandemia. Para o autor, a igualdade meritocrática das oportunidades permanece norteando a justiça escolar “[...] nas sociedades democráticas, isto é, nas sociedades que consideram que todos os indivíduos são livres e iguais em princípio, mas que também admitem que esses indivíduos sejam distribuídos em posições desiguais” (DUBET, 2008, p. 11). Tal asserção nos provoca a refletir sobre o que poderia ser uma escola justa, tão justa quanto possível, ou menos injusta, o que remete a outra prerrogativa do autor, a de que a igualdade distributiva e social das oportunidades, guiada pela equidade da oferta escolar e pela atenção dada aos vencidos, pode constituir uma forma de tornar a escola menos injusta.

Políticas educativas em uma orientação democrática atribuem à educação escolar o papel de contribuir para a justiça social (CONNELL, 1999). Connell (1999) apresenta três razões fundamentais que endossam a importância do tema da justiça social para todos os implicados no sistema educativo – professores, pais, estudantes e administradores. São elas: a) o sistema educativo é um bem público de grande importância, que tem uma distribuição desigual de recursos na educação formal; b) o sistema educativo não consiste em um bem público apenas de hoje, pois assim será ainda mais no futuro, quando o conhecimento organizado tiver se convertido no componente mais importante do sistema produtivo; e c) o ensino e a aprendizagem, como práticas sociais, sempre colocam questões sobre propósitos e critérios para a ação, sobre a aplicação de recursos e sobre a responsabilidade e as consequências da ação educacional e social. Connell (1999, p. 70) sustenta, portanto, que “[...] os princípios da justiça curricular deveriam ajudar-nos a limpar um pouco a casa da educação e a identificar os aspectos do currículo que são socialmente injustos”. Para ele, esses princípios são: o princípio dos interesses dos menos favorecidos, que é negado por práticas curriculares que confirmem essa situação; o princípio da participação, que é negado quando se incluem práticas que permitem a uns grupos ter mais participação do que outros na tomada de decisões; e o princípio da produção histórica da igualdade, que é negado quando se obstaculiza a mudança nessa direção.

Nesse sentido, Dubet (2008) e Conell (1999) fornecem ferramentas analíticas para compreender que uma maior igualdade na realidade escolar em tempos de ensino remoto e pandemia implicaria uma necessária e urgente distribuição equitativa e controlada das condições e dos recursos destinados à educação pública. Rompe-se, assim, com a ideia de uma educação corrupta, ou

seja, de “[...] una educación que privilegia a un niño sobre otro”, a qual “[...] está dando o primero una educación corrupta, a la vez que le favorece social o económicamente” (CONNELL, 1999, p. 23).

O presente texto, além desta introdução e das considerações finais, está organizado em duas seções. Na primeira, apresenta-se a metodologia e, na segunda, os resultados e as discussões.

METODOLOGIA

Esta pesquisa se configura como um estudo qualitativo exploratório, com uso de dados qualitativos e quantitativos. Foi enviado um questionário on-line (*Microsoft Forms*) para 937 estudantes Ensino Médio, voltado a conhecer a percepção destes acerca do ensino remoto implicado pela pandemia de Covid-19. A configuração do modelo metodológico consistiu na produção de dados censitária, dispensando a necessidade de realização de testes estatísticos de avaliação de significância dos resultados. Contudo, no decorrer do processo, algumas respostas não retornaram, configurando-se, assim, em um processo de amostragem por adesão. Dessa forma, foram incluídos na pesquisa 477 estudantes de duas escolas estaduais de bairros periféricos de uma cidade da região metropolitana de Porto Alegre, cadastrados no *Google Classroom* para participação nas aulas remotas. As escolas são aqui nomeadas como Escola A e Escola B.

O link do questionário foi disponibilizado pelos professores como atividade a ser realizada pelos estudantes no *Google Classroom*, bem como em grupos de *WhatsApp* das turmas, de 15 de agosto até 15 de setembro de 2020, mediante a técnica designada de autoaplicação. O questionário continha 52 questões, organizadas por seções. A seção 1 tratou da concordância e do consentimento de participação no estudo; as seções 2 e 3, compostas por 16 questões fechadas, abordaram perfil, características e contexto pessoal, familiar, social e econômico dos estudantes; a seção 4, com 8 questões fechadas e uma aberta, englobou o contexto de trabalho e estágio dos estudantes; a seção 5, contendo 8 questões fechadas, levantou situações de aprendizado e desempenho; e a seção 6, com 15 questões fechadas e 3 abertas, focou o contexto escolar durante a pandemia. Para o desenvolvimento deste artigo, selecionamos e analisamos os dados da seção 6 do instrumento, acrescidos de dados de perfil e características dos alunos. De forma complementar, foram produzidos dados a partir dos relatos e registros do Diretor de Escola A e da Coordenadora Pedagógica da Escola B sobre o processo de implantação e execução do ensino remoto na Rede Estadual. Os dados foram submetidos à análise estatística e textual (MORAES, 2003).

Na escola A, de um total de 516 estudantes matriculados em 2020 quando da aplicação do questionário, 407 (representando 78,88% do valor inicial) estavam cadastrados na conta de e-mail “@educar” do Google. Destes, após a realização do conselho de classe, 227 (43,99%) estavam participando regularmente das aulas remotas, e 289 (56,01%) se encontravam na condição de abandono. Dos 227 estudantes ativos no sistema, 134 responderam ao questionário, o que representa 25,97% dos matriculados e 59,03% dos ativos. Na Escola B, em 2020, havia 611 estudantes matriculados. Todos os estudantes matriculados no Ensino Médio foram cadastrados na conta de e-mail “@educar” do *Google Classroom*. Porém, apenas 530 (86,74%) estudantes já haviam acessado a plataforma, evidenciando que 81 (13,26%) nunca interagiram e estavam excluídos do processo educativo de 2020. Ressaltam-se, ainda, 104 estudantes (19,62% dos cadastrados e 17,02% dos matriculados) que não participavam das atividades de forma regular, apesar já terem acessado ao menos uma vez a conta institucional. Somando os 81 estudantes que nunca interagiram na plataforma com os 104 que não estavam participando, tem-se 185 estudantes, o que representa um índice de 30,28% em situação de abandono.

As escolas, por orientação da Secretaria de Educação, estabeleceram um sistema de busca ativa² dos estudantes em abandono na tentativa de reverter esse quadro, mas diversas dificuldades foram encontradas, desde a inconsistência de números de telefones informados nos cadastros das escolas até o fato de o responsável não atender aos telefonemas por diferentes motivos. Quando respondiam às ligações, os relatos apresentavam justificativas relacionadas à dificuldade de acesso, à falta de recursos e equipamentos adequados, a problemas pessoais, à necessidade de alguns estudantes trabalharem para ajudar as famílias durante a pandemia e à presença de familiares doentes ou em luto em função da Covid-19.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e as discussões são apresentados em duas seções: a primeira trata do processo de implementação do ensino remoto na Rede Estadual do Rio Grande do Sul, e a segunda, do ensino remoto em contexto de pandemia na percepção dos estudantes.

2 Os casos de abandono geraram o que a Secretaria Estadual de Educação chamou de busca ativa. Quando o estudante deixa de apresentar cinco tarefas consecutivas ou dez atividades intercaladas, é considerado “em abandono”, e a direção precisa contatar as famílias por telefone no intuito de fazer com que o aluno retome seus estudos.

A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO REMOTO: AS INCERTEZAS DO INÍCIO, OS DESAFIOS E A OPÇÃO PELO *GOOGLE CLASSROOM*

Pelo Censo Escolar de 2018, a rede conta com 2.497 escolas, distribuídas em 30 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), somando 888.512 matrículas: 2.358 na Educação Infantil, 482.362 no Ensino Fundamental, 286.378 no Ensino Médio, 86.538 na Educação de Jovens e Adultos e 31.876 na Educação Especial (AUDINO, 2020).

Em relação às condições de infraestrutura e equipamentos das escolas: 71% possuem laboratório de informática; 82%, televisão; 66%, aparelho de DVD; 62%, impressora; 55%, máquina copiadora; 40%, retroprojeto; 21%, antena parabólica; 91%, sinal de Internet (destas, 77% possuem banda larga), 35.375 equipamentos para o uso dos estudantes e 13.806 para o uso administrativo (AUDINO, 2020). Esses dados retratam variáveis de contexto que indicam a precariedade das escolas no tocante a ambientes para práticas pedagógicas com uso de tecnologias digitais, o que permite inferir também a existência de pouco investimento em formação pedagógica.

Por meio do Decreto n.º 55.118³, de 16 de março de 2020, foi determinada a suspensão das atividades presenciais na rede estadual de ensino em função da pandemia provocada pela Covid-19. Inicialmente, as escolas foram orientadas pelas CREs a desenvolverem planos de ação, descrevendo as atividades que seriam trabalhadas com os estudantes por meio de aulas programadas⁴. Os professores deveriam preparar as atividades coletivamente e encaminhar para os estudantes de suas respectivas turmas. Importante ressaltar o repasse de responsabilidades e a falta de clareza nos procedimentos, uma vez que, nessas orientações, não foi informado como as escolas, as direções e os professores deveriam proceder com relação ao encaminhamento dessas atividades aos estudantes.

3 Entre outras medidas, destacamos o seguinte artigo: “Art. 5º Ficam suspensas, a contar de 19 de março de 2020, pelo prazo de quinze dias, prorrogáveis, as aulas presenciais no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, devendo a Secretaria da Educação estabelecer plano de ensino e adotar as medidas necessárias para o cumprimento das medidas de prevenção da transmissão do COVID-19 (novo Coronavírus) determinadas neste Decreto” (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

4 “As Aulas Programadas são atividades escolares, presenciais ou não, previamente elaboradas com base em objetos de conhecimentos já abordados em sala, compreendendo um conjunto de aulas a serem cumpridas pelos estudantes e respectivos professores/as. A entrega das atividades dos estudantes será realizada após o retorno das aulas presenciais na Rede Estadual de Ensino” (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, 2020).

Sendo assim, as escolas da Rede Estadual buscaram soluções para que os seus estudantes se mantivessem estudando em casa. Diversas ações nesse sentido foram feitas, desde a impressão de trabalhos para retirada presencial ou entrega em domicílio até o uso de aplicativos de mensagens como o WhatsApp e de redes sociais como o Facebook, para comunicação e envio de tarefas.

Cada instituição, nesse período, adotou estratégias com base na sua realidade, nas características da sua comunidade escolar e no perfil dos seus estudantes, seguindo as orientações da mantenedora. Ainda de acordo com as determinações, os responsáveis legais dos alunos deveriam ser comunicados sobre as atividades programadas, destacando-se a importância do cumprimento desse quesito como parte do processo e da rotina escolar. Passados os dias de suspensão das aulas presenciais, os estudantes deveriam entregar aos professores as atividades propostas. Essa ação estava condicionada, ainda, ao registro da frequência dos estudantes.

Posteriormente, a Secretaria Estadual de Educação decidiu antecipar o recesso de inverno, que tradicionalmente acontece no final de julho, para a primeira quinzena de maio. Na segunda quinzena de maio, as aulas foram canceladas, e os estudantes também não receberam atividades domiciliares, já que o governo estadual estava em processo de finalização do contrato de parceria público-privada para uso da plataforma *Google for Education*⁵. O mês de junho foi dedicado à sistematização das atividades realizadas até então, à ambientação de estudantes e professores ao *Google for Education* e ao cadastramento de professores e estudantes na conta de e-mail institucional “@educar”⁶.

A partir de julho, todas as atividades e toda a interação entre estudantes e professores passou a ser feita mediante o *Google Classroom*, conforme instituído pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. Desde então, os discentes recebem atividades, tiram dúvidas e preenchem formulários avaliativos dentro da plataforma, recebendo aulas ao vivo por meio do *Google Meet*.

A escola A optou, logo nos primeiros dias de suspensão das aulas presenciais, pelo envio das atividades por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp, devido à sua utilização em larga escala por parte de estudantes e professores. A impressão de material didático e das atividades de aula foi direcionada apenas para aqueles estudantes que não eram usuários do aplicativo de mensagens e para aqueles que não tinham outros meios para acessar esse

5 Serviço oferecido pela empresa Google voltado para a área da educação. Entre as ferramentas educacionais disponíveis, encontram-se *Google Classroom*, *Google Meet* e *Google Drive* (GOOGLE FOR EDUCATION, 2020).

6 Conta de e-mail institucional que deveria ser criada para que cada professor e estudante da Rede Estadual pudessem acessar todas as ferramentas disponibilizadas pelo Google.

material. Após consulta à CRE, a equipe diretiva da escola A optou pelo uso da plataforma *Google Classroom* em uma conta de e-mail própria. Naquele momento, no final do mês de março e início do mês de abril, o estado ainda não havia efetivado o convênio com a empresa Google. Nesse sentido, portanto, a Escola A foi uma das pioneiras dentro da região da 2ª CRE na utilização do *Google Classroom* mesmo antes da adoção dessa plataforma por parte da Secretaria da Educação no mês de julho.

Já os professores da Escola B encaminharam atividades planejadas ainda durante as aulas presenciais para os estudantes realizarem seus estudos em casa, o que incluía trabalhos de pesquisa, lista de exercícios e propostas de leitura e resolução de atividades do livro didático. Passados 15 dias de atividades domiciliares, a escola elaborou seu plano de ação, definindo e-mail, WhatsApp e Facebook como meios de comunicação entre escola e estudantes no mês de abril. Devido ao grande número de alunos atendidos pela escola e ao risco de contágio pelo coronavírus, a equipe diretiva da escola B optou por não ofertar atividades impressas no primeiro semestre.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020), a taxa de abandono consiste no percentual de estudantes da matrícula total que, em dado ano/série, deixa de frequentar a escola durante o ano letivo. Na Rede Estadual do Rio Grande do Sul, essa taxa, considerando desde a 1ª até a 4ª série do Ensino Médio, foi de 7,98% em 2017, 7,44% em 2018 e 5,05% em 2019 (INEP, 2020). Em 2020, no contexto de ensino remoto e pandemia relatado, a taxa de abandono no mês de setembro era de 56,01% na Escola A e 30,28% na Escola B.

Tais aspectos permitem afirmar que a pandemia se colocou como oportunidade para instituir o que Laval (2019, p. 146) nomeia de as novas fronteiras do *e-learning*: “A globalização da educação *on-line* parece abrir às empresas um enorme mercado de venda de produtos educativos”. Ao mesmo tempo, somando as variáveis de contexto apresentadas sobre as condições de infraestrutura da Rede Estadual, evidenciam-se as desigualdades educacionais entre as redes e escolas públicas e privadas (MÉDICI; TATTOO; LEÃO, 2020), que fazem com que as tecnologias e ferramentas digitais não se apresentem como instrumento democratizador à efetivação do direito à educação (PALUMBO; TOLEDO, 2020).

O ENSINO REMOTO EM CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19 A PARTIR DOS ESTUDANTES

A distribuição das variáveis de perfil dos estudantes é apresentada na Tabela 1, que traça uma comparação entre as escolas. Os estudantes são predominantemente do sexo feminino (60,80%), distribuídos nos três anos do Ensino Médio, matriculados no turno da manhã (85,12%) e com faixa etária de 16 a 17 anos (62,47%). Verificamos que 25,37% dos estudantes se encontram com idade acima da esperada para o nível de ensino.

Tabela 1 - Variáveis de perfil dos estudantes

Dados de perfil	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Feminino	290	60,80	83	61,94	207	60,35
Masculino	187	39,20	51	38,06	136	39,65
1º ano	169	35,43	55	41,04	114	33,24
2º ano	162	33,96	40	29,85	122	35,57
3º ano	146	30,61	39	19,10	107	31,20
Manhã	406	85,12	105	78,36	301	87,76
Tarde	62	13,00	21	15,67	1	0,29
Noite	9	1,89	8	5,97	41	11,95
14 e 15 anos	49	10,27	13	9,70	36	10,50
16 e 17 anos	298	62,47	78	58,21	220	64,14
18 e 19 anos	121	25,37	38	28,36	83	24,20
20 anos ou mais	9	1,89	5	3,73	4	1,17
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Avaliando o grau de escolaridade de pais e das mães dos estudantes, encontramos uma predominância de Ensino Fundamental completo e incompleto; contudo, entre as mães, a maior incidência é de Ensino Fundamental incompleto. Entre as escolas existem poucas diferenciações com relação aos perfis de escolaridade. Uma delas é que o índice de analfabetismo das mães dos alunos da escola B é maior do que da escola A (Tabela 2).

Tabela 2 - Grau de escolaridade dos pais

Grau de escolaridade	Total		Escolas			
	Mãe	Pai	A		B	
			Pai	Mãe	Pai	Mãe
Não sei	5,66	9,43	19,40	11,19	0,29	8,75
Analfabeto	5,24	18,45	0,75	1,49	7,00	25,07
Ensino Fundamental incompleto	28,72	35,43	27,61	28,36	29,15	38,19
Ensino Fundamental completo	22,43	7,97	6,72	10,45	28,57	7,00
Ensino Médio incompleto	7,76	8,39	8,96	11,19	7,29	7,29
Ensino Médio completo	10,06	10,48	23,88	24,63	4,66	4,96
Ensino Superior incompleto	5,03	5,03	3,73	2,24	5,54	6,12
Ensino Superior completo	11,53	3,98	7,46	7,46	13,12	2,62
Pós-Graduação	3,56	9,43	1,49	2,99	4,37	8,75
Total	477	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ainda com relação ao perfil dos estudantes, a maior parte apenas estuda. No entanto, os da escola B são os que mais fazem estágio de forma concomitante ao estudo. A taxa de estudantes que conciliam estudo com emprego ou estágio é de 17,05%. Encontramos aproximadamente 2% de estudantes que pararam de estudar em 2020, ou seja, estão cadastrados na plataforma realizando algumas interações com a escola e se autodeclarando em abandono (Tabela 3).

Tabela 3 - Atividades estudantes

Situação atual	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Apenas estudo	310	64,99	83	61,94	227	66,18
Estudo e trabalho	58	12,16	35	26,12	23	6,71
Estudo e faço estágio	100	20,96	12	8,96	88	25,66
Parei de estudar esse ano e apenas trabalho	9	1,89	4	2,99	5	1,46
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os dados da Tabela 4 mostram que o acesso à Internet ocorre, em 93,08% dos casos, por meio de Wi-Fi (em casa). Esse resultado se repete entre os estudantes das duas escolas.

Tabela 4 - Meio de acesso à Internet

Meio de acesso	Total		Escolas ⁷			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Dados móveis	87	18,24	26	19,40	61	17,78
Wi-Fi (de casa)	444	93,08	122	91,04	322	93,88
Wi-Fi (emprestado)	20	4,19	8	5,97	12	3,50
Outros	4	0,84	1	0,75	3	0,87
Total	477	-	134	-	343	-

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os estudantes também utilizaram uma escala de cinco pontos para avaliar a qualidade do acesso à Internet (1 – mínimo; 5 – máximo). As médias foram de 3,79 para a Escola A e 4,00 para a Escola B, o que indica uma média geral de 3,9. Praticamente um em cada dez estudantes tem acesso ruim (Tabela 5).

⁷ A soma das respostas ultrapassa 100% em função de poderem assinalar várias opções nesta e em outras tabelas.

Tabela 5 - Avaliação do acesso à Internet (nota)

Qualidade do acesso à Internet (nota)	Total		Escolas ⁸			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
1	9	1,90	5	3,73	4	1,80
2	35	7,40	12	8,96	23	6,78
3	112	23,68	36	26,87	76	22,42
4	137	28,96	34	25,37	103	30,38
5	180	38,05	47	35,07	133	39,23
Média		3,94		3,79	4,00	
Total	473	100,00	134	100,00	339	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Destaca-se, ainda, o fato de que 27,46% dos estudantes têm conseguido acessar as aulas remotas às vezes, ou seja, quase um em cada três estudantes, o que configura um índice significativo. Contudo, de modo geral, há uma predominância daqueles que sempre conseguem acessar as aulas (Tabela 6).

Tabela 6 - Acesso às aulas remotas

Acesso as aulas remotas	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sempre	332	69,60	85	63,43	247	72,01
Às vezes	131	27,46	46	34,33	85	24,78
Nunca	14	2,94	3	2,24	11	3,21
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os principais meios utilizados pelos estudantes para acessar as aulas são: celular (93,71%) e *notebook* (32,08%). Ressalta-se que o mais adequado seria o acesso por meio de computador pessoal, que possibilita uma melhor acessibilidade (Tabela 7).

8 Houve a incidência de não respostas.

Tabela 7 - Equipamento de acesso às aulas

Meios de acesso às aulas	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Celular	447	93,71	123	91,79	324	94,46
Computador pessoal	78	16,35	17	12,69	61	17,78
<i>Notebook</i>	153	32,08	30	22,39	123	35,86
<i>Tablet</i>	4	0,84	-	-	4	1,17
Outros	2	0,42	-	-	2	0,58
Total	477	-	134	-	343	-

Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme indicado na Tabela 8, em 94,76% dos casos, a posse dos equipamentos para acesso às aulas é do próprio estudante. Ainda assim, existe uma parcela de 5,24% que necessita de empréstimo ou compartilhamento do equipamento, índice que sobe para 7,47% se considerarmos apenas a escola A.

Tabela 8 - Propriedade do equipamento

Posse dos equipamentos	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Meu	452	94,76	124	92,53	328	95,63
Dos meus familiares	65	13,63	15	11,19	50	14,58
<i>Empréstado de amigo</i>	5	1,05	2	1,49	3	0,87
<i>Da escola</i>	4	0,84	-	-	4	1,17
Outros	4	0,84	1	0,75	3	0,87
Total	477	-	134	-	343	-

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como para muitos estudantes era a primeira vez que acessavam aulas na modalidade remota, uma das questões visava mensurar a facilidade que possuíam para isso. Novamente verificou-se que um em cada três às vezes tem facilidade com o uso da tecnologia proposta para as aulas (Tabela 9).

Tabela 9 - Facilidade no uso da tecnologia

Facilidade de acessar as aulas	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sempre	320	67,09	83	61,94	237	69,10
Às vezes	144	30,19	48	35,82	96	27,99
Nunca	10	2,10	2	1,49	8	2,33
Não respondeu	3	0,63	1	0,75	2	0,58
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Outro aspecto importante a ser considerado é o fato de os estudantes possuírem um espaço adequado para o acompanhamento das aulas (Tabela 10). De modo geral, 78,62% revelaram que possuem esse espaço.

Tabela 10 - Espaço adequado para estudo

Espaço adequado estudo	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sim	375	78,62	106	79,10	269	78,43
Não	102	21,38	28	20,90	74	21,57
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Notamos, ainda, que, devido ao afastamento presencial do estudante em relação à escola e à utilização de uma modalidade virtual de aprendizagem, a chance de abandono aumentou. A maioria dos estudantes revelou que pensou em desistir dos seus estudos nessa nova modalidade (52,83%), o que representa aproximadamente um em cada dois estudantes (Tabela 11).

Tabela 11 - Desistência dos estudos durante a pandemia

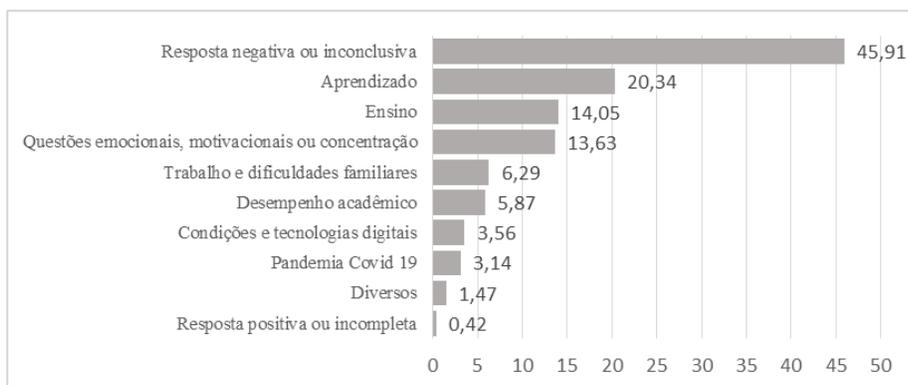
Pensou em desistir	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sim	252	52,83	70	52,24	182	53,06
Não	225	47,17	64	47,76	161	46,94
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Apesar do grande potencial de abandono escolar, 85,95% dos alunos consideraram importante manterem-se estudando, mesmo em período de pandemia. Associada à questão fechada, havia uma questão aberta sobre os motivos de terem pensado em abandonar os estudos em 2020. As respostas indicaram que são fatores motivadores para continuidade dos estudos as perspectivas de trabalho, de carreira profissional e de realização pessoal, conforme pode ser visualizado nos excertos a seguir: “Nunca pensei em abandonar os estudos, pois futuramente pretendo ter um serviço bom”; “Nunca pensei em abandonar os estudos, pois eles são de extrema importância para mim, principalmente porque, através deles, pretendo conquistar uma boa carreira profissional”; “Eu nunca pensei em desistir, pois eu tenho objetivos para realizar e para isso acontecer eu preciso do estudo”; e “Não pensei exatamente em desistir, mas é bem cansativo e difícil, estudar e cuidar da minha filha ao mesmo tempo. Preciso ser alguém na vida e eu gosto de dar orgulho para a família”.

No Gráfico 1 estão apresentadas as quantidades percentuais totais, com relação às respostas na questão aberta sobre os motivos do abandono escolar, analisadas e agrupadas por afinidades. A maior parte dos estudantes indicou uma relação negativa e inconclusiva. Ainda assim, o aprendizado e o ensino são também bem representativos entre as citações.

Gráfico 1 - Percentual de motivos para o abandono escolar



Fonte: Elaborado pelos autores.

Destacamos alguns excertos que evidenciam os fatores apresentados no Gráfico 1: “O fato de eu não conseguir aprender quase nada estando em casa, pois tenho dificuldade em aprender algo sem ter alguém ensinando e/ou para tirar dúvidas”; “Alguns professores desde o começo da pandemia para cá estão enviando trabalhos em uma quantidade absurda, se estivéssemos tendo aula presencial não iam nos mandar tantos trabalhos assim sendo que alguns trabalham”; “Eu não consigo entregar, fiz alguns apenas. Tenho quase 80 trabalhos sendo que não tenho tempo, solto 22:30 do meu serviço e pego 14:30. O fato de não conseguir entregar as atividades fez eu pensar em desistir”; “Depressão. Tentei suicídio duas vezes, fiquei internada no hospital. E sempre me achando insuficiente, achando que não conseguiria fazer todas as atividades, até porque são muitas em um curto período de tempo”; “A dificuldade de acesso à internet e um celular bom”, “Primeiro lugar cuida da saúde!!! Escolas, aulas a gente recupera, vida nossa e de nossos familiares não”. Ressaltamos, ainda, algumas diferenças significativas entre a Escola A e B, respectivamente, no que concerne às seguintes razões para o abandono escolar: ensino – 8,96% e 16,03%; trabalho e dificuldades familiares – 10,45% e 4,66%; e desempenho acadêmico – 0,75% e 7,87%.

Outros aspectos que contribuem para dificultar os estudos na pandemia são a necessidade de os alunos trabalharem e a perda de emprego de familiares: 85,95% dos estudantes possuíam alguém próximo, da família (que mora na sua casa), que perdeu o emprego (Tabela 12). Ainda assim, consideram importante permanecer estudando (Tabela 13).

Tabela 12 - Perda emprego/trabalho familiar na pandemia

Alguém perdeu o emprego	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sim	410	85,95	112	83,58	298	86,88
Não	67	14,05	22	16,42	45	13,12
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 13 - Importância de estudar no período de pandemia

Importante manter-se estudando durante a pandemia	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sim	410	85,95	112	83,58	298	86,88
Não	67	14,05	22	16,42	45	13,12
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao avaliarem o aprendizado com as aulas remotas (Tabela 14), houve uma concentração entre as notas 1, 2 e 3, com média de 2,60. Esse resultado é considerado baixo, levando-se em consideração o ponto 3 como intermediário. Observamos, além disso, mais notas 4 na escola A que na escola B.

Tabela 14 - Avaliação do aprendizado durante a pandemia com aulas remotas

Nota para o aprendizado com aulas remotas	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
1	108	22,64	26	19,40	82	23,91
2	119	24,95	23	17,16	96	27,99
3	138	28,93	35	26,12	103	30,03
4	78	16,35	34	25,37	44	12,83
5	34	7,13	16	11,94	18	5,25
Média		2,60		2,93		2,48
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao avaliarem a qualificação dos professores quanto à facilidade do uso de tecnologias em aulas remotas (Tabela 15), uma parcela muito significativa dos alunos indicou que esse domínio existe às vezes. Esse fato pode ser explicado pela pouca ou quase nenhuma capacitação para o uso das tecnologias disponíveis.

Tabela 15 - Facilidade dos professores com o uso de tecnologias

Facilidade dos professores/ as com o uso de tecnologias	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sempre	85	17,82	28	20,90	57	16,62
Às vezes	375	78,62	101	75,37	274	79,88
Nunca	17	3,56	5	3,73	12	3,50
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Outro aspecto a ser considerado é a capacidade de os estudantes desenvolverem as atividades solicitadas pelos professores no tempo estipulado (Tabela 16). A maior parte dos estudantes assinalou que às vezes consegue (52,62%), e aproximadamente um em cada dez nunca consegue entregar nos prazos solicitados.

Tabela 16 - Desenvolvimento das atividades

Consegue desenvolver atividades solicitadas	Total		Escolas			
	Frequências	%	A		B	
			Frequências	%	Frequências	%
Sempre	179	37,53	43	32,09	136	39,65
Às vezes	251	52,62	75	55,97	176	51,31
Nunca	46	9,64	15	11,19	31	9,04
Não respondeu	1	0,21	1	0,75	-	-
Total	477	100,00	134	100,00	343	100,00

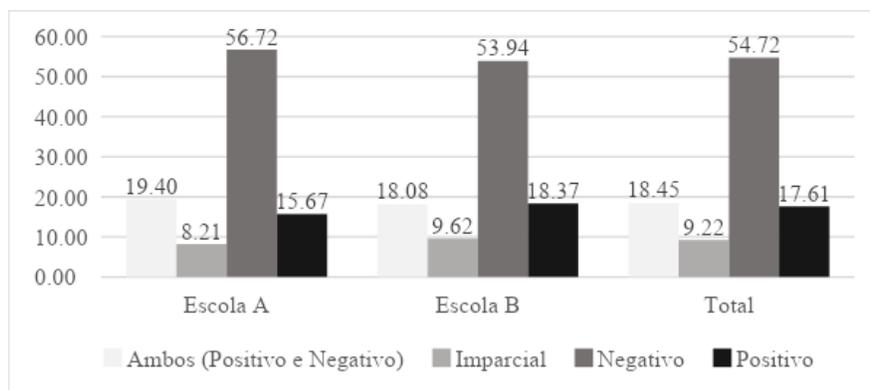
Fonte: Elaborada pelos autores.

Cabe mencionar, ainda, que as horas necessárias ao aprendizado dos alunos não se restringem aos encontros remotos, pois é necessário que dediquem um tempo extra a atividades extraclasse. A maior parte dos estudantes informou que dedica de uma a três horas semanais, sem especificar se esse tempo é por

atividade ou para o total de aulas da semana. Ainda assim, foi muito expressiva a parcela que dedica no máximo uma hora ao estudo (29,35%), representando um em cada três estudantes.

Outra questão aberta feita aos estudantes buscava entender quais os sentimentos despertados pelo ensino remoto, categorizados para fins de análise em positivos, negativos, imparciais e ambos ou ambivalentes. A maioria dos alunos, aproximadamente um em cada dois, indicou sentimentos negativos (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Percentual de sentimentos revelados por escola e total



Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir das respostas, elaboramos uma nuvem de palavras, que evidencia tanto a predominância de sentimentos negativos quanto quais são os mais recorrentes: ruim/mal, perda, cansaço, ansiedade, desânimo e saudade. Os sentimentos negativos estão relacionados substancialmente com a aprendizagem e questões de ensino, como despreparo dos docentes e excesso de atividades. Ademais, constituem marcadores relevantes a preferência pelo ensino presencial e a saudade do convívio social na escola.

sem discussão com os atores envolvidos, quando, no decorrer do processo, firmou uma parceria com o Google para oferecer uma plataforma de ensino remoto, desconsiderando a materialidade das condições das escolas e da comunidade escolar.

Cabe destacar que os fatores mais significativos que interferem negativamente no percurso escolar dos estudantes se relacionam às condições socioeconômicas, de infraestrutura das escolas, e às condições e metodologias do trabalho docente, reverberando em taxas exorbitantes de abandono e intenção de abandono e de defasagem idade-série; dificuldades dos estudantes de conciliar estudo com emprego ou estágio; condições educacionais e sociais dos contextos familiares, seja pela escolaridade ou pelo desemprego provocado pela pandemia; frágil formação dos docentes; e condições precárias de ambientes, acesso à Internet e recursos para participação mais efetiva nas aulas remotas. As variáveis de contexto e os fatores mapeados indicam o agravamento exponencial das desigualdades, portanto, aspectos socialmente injustos e permitem afirmar a persistência de uma educação corrupta revelada pela realidade escolar de jovens de escolas públicas em tempos de ensino remoto e pandemia. Isso implica a luta pela democracia na educação pública, mediante uma urgente distribuição equitativa, controlada e norteada pela justiça escolar das condições e dos recursos a ela destinados.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.

AUDINO, J. F. **A qualidade da educação na relação entre o IDEB e a gestão educacional: efeitos, limites e possibilidades**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2020.

BARCELLOS, M. E. *et al.* A reforma do ensino médio e as desigualdades no Brasil. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, Natal, v. 2, n. 13, p. 118-136, 2017.

BERNADO, E. S.; SILVA, F. G. Ensino Médio em Tempo Integral: uma breve análise das políticas públicas para os jovens do século XXI. **Revista Brasileira do Ensino Médio**, Ipojuca, v. 2, p. 100-115, 2019.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2/2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional comum curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 2017.

_____. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

CONNELL, R. **Escuelas e justicia social**. Madrid: Edicionaes Morata, 1999.

DAYRELL, J. T.; JESUS, R. E. Juventude, ensino médio e os processos de exclusão escolar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 135, p. 407-423, 2016.

DUBET, F. **O que é uma escola justa?** A escola de oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

DUBET, F. Mutações cruzadas: a cidadania e a escola. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 289-306, 2011.

FERREIRA, E. B. A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, 2017.

FRANCESCHINI, V.; MIRANDA-RIBEIRO, P.; GOMES, M. M. F. A cor da reprovação: fatores associados à reprovação dos alunos do ensino médio. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 773-86, 2016.

FRITSCH, R. *et al.* Percursos escolares de estudantes do ensino médio de escolas públicas do município de São Leopoldo, RS: desempenho escolar, perfil e características. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 104, p. 543-567, 2019.

FRITSCH, R.; HEIJMANS, R. D. O “novo paradigma da politecnia” na experiência do ensino médio politécnico no Rio Grande do Sul. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 22, n. 2, p. 194-203, 2018.

FRITSCH, R.; VITELLI, R. F.; TAVARES, A. C. (org.). **Políticas educacionais e gestão escolar no contexto de escolas públicas**. 2. ed. rev. São Leopoldo: Oikos, 2020. (e-book).

GOMES, C. A. Sucesso e fracasso no ensino médio. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 24, p. 259-80, 1999.

GOOGLE FOR EDUCATION. **A aprendizagem ao alcance de todos**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://edu.google.com/intl/pt-BR/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Painel Educacional**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-educacional>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

MÉDICI, M. S.; TATTO, E. R.; LEÃO, M. F. Percepções de estudantes do Ensino Médio das redes pública e privada sobre atividades remotas ofertadas em tempos de pandemia do coronavírus. **Revista Thema**, Pelotas, v. 18, p. 136-155, 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Covid-19**. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=90771. Acesso em: 02 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

PALUMBO, L. P.; TOLEDO, C. M. Q. de. A tecnologia como instrumento democratizador do direito à educação nos tempos da pandemia causada pela covid-19. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 72-90, 2020.

PAULA, S. G. **Desigualdades e desempenho escolar no processo de escolarização da juventude**: uma análise contextual sobre a expansão do ensino médio na região metropolitana de Belo Horizonte. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA, B. P.; LOPES, R. E. Por que ir à Escola? Os sentidos atribuídos pelos jovens do ensino médio. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 193-216, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 55.118, de 16 de março de 2020b**. Estabelece medidas complementares de prevenção ao contágio pelo COVID-19 (novo Coronavírus) no âmbito do Estado. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/decreto-55118.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. L. P. de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 511-530, 2015.

SANTANNA, I.; MOLL, J. Direito ao Ensino Médio e os governos do Rio Grande do Sul no período pós-Emenda Constitucional nº 59/2009: discursos, propostas e discontinuidades. In: GRABOWSKI, G. **Desmonte da Educação Pública**: políticas educacionais. Porto Alegre: Carta, 2020.p. 92-121.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. **Aulas Programadas na Rede Estadual de Ensino iniciam nova etapa a partir de segunda-feira (6)**. Porto Alegre, 04 abr. 2020. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/aulas-programadas-na-rede-estadual-de-ensino-iniciam-nova-etapa-a-partir-de-segunda-feira-6>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SILVA, M. R.; OLIVEIRA, R. G. (org.). **Juventude e ensino médio**: sentidos e significados da experiência escolar. Curitiba: Editora da UFPR, 2016.

TOMAZETTI, E. M.; SCHLICKMANN, V. Escola, ensino médio e juventude: a massificação de um sistema e a busca de sentido. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 331-42, 2016.

Rosangela Fritsch

Doutorado em Educação (2006) pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e Pós-doutorado pela Universidade do Porto. Professora titular no Programa de Pós-Graduação em Educação (Acadêmico), na Graduação e Especializações da Unisinos. Diretora Acadêmica da Associação Brasileira de Prevenção da Evasão Escolar na Educação Básica, Profissional e Superior (ABAPEVE) Pesquisadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão Educacional e Escolar (PPGE/e) e integrante do Grupo de Pesquisa Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias educativas (CAFTe) da Universidade do Porto, Portugal.

Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos

E-mail: rosangelaf@unisinos.br

Ricardo Ferreira Viteli

Doutor em Educação (2017), Mestre em Educação (2013) e Especialista em Metodologia do Ensino Superior (1987), todos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Graduado em Estatística pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (1984). Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado Profissional em Gestão Educacional. Professor adjunto da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Tenho experiência na área de Probabilidade e Estatística, atuando principalmente nos seguintes temas: pesquisa mercadológica, políticas públicas, indicadores educacionais e ensino médio. Integra o Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão Educacional e Escolar (PPGE/e).

E-mail: vitelli@unisinos.br

Luciane Flores Homem

Mestranda em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Possui Pós-Graduação em Ensino de Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Graduação em Letras - Língua Portuguesa e Literaturas pela Universidade Luterana do Brasil (2012). Atualmente é professora de Língua Portuguesa na Rede La Salle Esteio e Coordenadora Pedagógica na Rede Pública Estadual. Integra o Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão Educacional e Escolar (PPGE/e).

Vínculo: Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul – SEDUC/RS

E-mail: luciane.flores@gmail.com

Sílvio Nei da Silva Machado

Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, na linha de pesquisa: História, Educação e Políticas (PROEX/Capes). Graduado em Letras Português e Inglês pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2011) e especialização em Gestão e Docência na EaD pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2015). Atualmente é diretor da Escola Estadual de Ensino Médio Olindo Flores da Silva, no município de São Leopoldo/RS. Tem experiência na área de Letras, com ênfase em Língua Portuguesa. Tem experiência como Tutor EaD (Educação a Distância) na disciplina de Língua Portuguesa. Integra o Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão Educacional e Escolar (PPGE/e).
E-mail: silvionsm@gmail.com

Recebido em: 07/12/2020

Aprovado em: 27/05/2021

Participação no ENEM: desigualdades no contexto das escolas públicas no Rio de Janeiro

Participation in ENEM: inequalities in the context of public schools in Rio de Janeiro
Participación en ENEM: desigualdades en el contexto de las escuelas públicas de Río de Janeiro

ANDERSON PAULINO DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0001-9655-8700>

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação em Educação
Faculdade de Educação
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RODRIGO ROSISTOLATO

<https://orcid.org/0000-0002-4025-0632>

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-graduação em Educação
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo: O artigo analisa a participação de concluintes do Ensino Médio nas escolas estaduais do Rio de Janeiro no ENEM entre 2012 e 2016. Considera os impactos da Lei de Cotas sobre expectativas dos estudantes. Por participação compreende-se a trajetória desde a inscrição até a habilitação para o acesso à universidade. Propõe um indicador da taxa média de participação no Enem por escola e modelos de regressão linear e logística para compararmos as escolas. Apontamos mudanças na participação dos estudantes e alterações na estratificação horizontal nas escolas da rede.

Palavras-chave: participação no Enem, política de cotas, estratificação escolar.

Abstract: *The article analyzes the participation of high school graduates in Rio de Janeiro's state schools in ENEM between 2012 and 2016. It considers the impacts of the Cotas Law on students' expectations. Participation comprises the pathway from enrollment to qualification for access to the university. It proposes an indicator of the average enrollment rate per school and linear and logistic regression models to compare schools. We point to changes in student participation and changes in horizontal stratification in state schools.*

Keywords: *participation in ENEM, quota policy, school stratification.*

Resumen: *El artículo analiza la participación de los egresados de secundaria de las escuelas públicas de Río de Janeiro en el ENEM entre 2012 y 2016. Considera los impactos de la Ley de Cuotas en las expectativas de los estudiantes. La participación comprende el trayecto desde la matrícula hasta la titulación para el acceso a la universidad. Propone un indicador de la tasa de participación promedio por escuela y modelos de regresión lineal y logística para comparar escuelas. Señalamos cambios en la participación de los estudiantes y cambios en la estratificación horizontal en las escuelas de la red.*

Palabras clave: *participación en ENEM, política de cuotas, estratificación escolar.*

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a participação no Enem de concluintes do ensino médio em unidades da rede pública estadual na cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 2012 e 2016, considerando os efeitos da implementação da Lei Federal de Cotas (Lei nº 12.711/2012) para acesso ao ensino superior sobre a decisão de candidatura dos estudantes.

A possibilidade de que diferenças escolares possam favorecer níveis variados de engajamento na participação no Enem constitui um indicador de superação das desigualdades educacionais, hipoteticamente correlacionado com a eficácia do trabalho escolar. Por outro lado, esse fluxo pode ser negativamente afetado por uma autoestima social conformada por experiências precárias de escolarização, condições socioeconômicas ou discriminação. De tal modo, questionamos como as interações entre as ações institucionais das escolas com a Política de Cotas refletem-se na participação dos alunos da rede estadual no Enem. Por participação compreendemos a trajetória cumprida desde a inscrição até a habilitação do estudante para o acesso ao ensino superior.

A restrição do escopo da pesquisa ao campo das escolas da rede estadual ressalta o quadro de desvantagens destas instituições públicas na aprovação para o ensino superior¹. Sobre isso, as pesquisas têm concentrado atenção nos fatores de desempenho, observando as condições socioeconômicas dos estudantes (BARROS, 2014), as disparidades regionais (VIGGIANO e MATOS, 2013) ou características discriminatórias na formulação do exame (JUNIOR, 2015, NASCIMENTO, CAVALCANTI e OSTERMANN, 2018).

1 Em 2017, segundo o IBGE, das pessoas com pelo menos o E.M completo, 67,7% havia frequentado apenas a rede pública, 28,2% apenas a privada e 4,2% ambas. Destes, apenas 35,9% do primeiro grupo conseguiram ingressar no ensino superior, enquanto 79,2% do segundo alcançaram o mesmo intento. No quesito raça/cor, o ensino superior dos brancos oriundos das escolas públicas foi de 42,7%, enquanto pretos ou pardos com a mesma origem eram 29,1% (IBGE, 2018).

No entanto, o debate que aqui se propõe assume um ponto de partida anterior. Considera-se que as decisões quanto à participação no Enem perfazem um filtro que precede ao êxito ou ao fracasso na transição para o ensino superior. Tal hipótese reconhece no volume dos estoques de candidaturas uma condição elementar para superação das desigualdades de acesso às universidades, tendo em conta os estímulos decorrentes da implementação e consolidação da Lei federal de cotas sobre a realidade das escolas públicas. Porém, em diálogo com as teorias da estratificação educacional horizontal², argumentamos que, mesmo num contexto de expansão de oportunidades de acesso a prestigiosas universidades, diplomas escolares com valores equivalentes, podem ser qualitativamente diferenciados em face da motivação transmitida pela escola ao seu alunado. (BREEN e JONSSON, 2000; LUCAS, 2001).

Instituído como uma proposta de avaliação das competências de aprendizagem no final do ciclo básico (CASTRO e TIEZZI, 2004), o Enem se converteu na principal ferramenta de seleção para o acesso ao ensino superior no país. Na mesma medida que favoreceu a concorrência nacional por vagas nas universidades federais (LOPES e PERES, 2010), reduziu também o custo pessoal e financeiro para participação de estudantes das escolas públicas na seleção.

Porém, somente com a Lei de cotas a adesão das universidades federais ao Enem se tornou compulsória. Todas foram obrigadas, num prazo de quatro anos, a reservar 50% de suas vagas para os egressos das escolas públicas, com uma sub-reserva de vagas para estudantes de baixa renda; e outra, de corte racial, para pretos, pardos e indígenas. O encorajamento gerado por essas medidas fez os estudantes das escolas públicas predominarem entre os candidatos. A proporção de inscritos no estado Rio de Janeiro em 2016 foi de 74% e, na capital, 54%³. Esses eventos demarcam o recorte temporal da pesquisa.

O universo da pesquisa abrange 267 escolas que, entre 2012 e 2016, tiveram ao menos um aluno concluinte do ensino médio regular ou profissional inscrito no Enem. Foram excluídos alunos na modalidade da Educação de Jovens e Adultos e os inscritos no Enem que não concluiriam o ensino médio no mesmo ano da prova, os chamados “treineiros”.

É fato que a decisão de inscrição no Enem não é reveladora do êxito na aprovação, porém, é condição necessária para que o resultado esperado venha ocorrer. De tal modo, a candidatura revela em ato o *projeto* de obtenção de uma

2 Para uma síntese de trabalhos sobre estratificação educacional publicados no Brasil e exterior, vide, p.e, MONTALVÃO, (2016); RIBEIRO e CARVALHAES, (2020).

3 A título de comparação, as duas maiores universidades do estado - a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense - tiveram em 2008, respectivamente, 30,3% e 33,4% de seus candidatos oriundos exclusivamente de escolas públicas.

formação superior (SCHUTZ, 1979). Em sentido inverso, a ausência na prova traduz, ao menos em parte, a falta de confiança quanto à possibilidade do êxito, o que nos permite conceber a decisão da participação no Enem como mais um ponto focal da seletividade diferencial do sistema educacional (MARE, 1980).

Explorando os microdados do Enem, extraímos informações sobre as escolas de origem e as características socioeconômicas dos candidatos. Para as análises, apresentamos as estatísticas descritivas sobre o perfil das candidaturas vinculado às escolas e modelos de regressão linear multivariada e logística para as taxas de participação no Enem por escola e as transições dos estudantes nas etapas deste exame.

O indicador da taxa de participação coteja o número de inscritos no Enem em cada escola por ano com o número de concluintes no mesmo ano nos registros do Censo Escolar, perfazendo média entre 2012 e 2016. Esta estratégia, além de conferir maior operacionalidade à pesquisa, permitiu também mitigar variações excepcionais nos números que pudessem distorcer o olhar para a condição de determinadas escolas.

Implicitamente, a composição do indicador de participação reflete aspectos relativos à equidade das escolhas (SEN, 1999) em face das características individuais, contextos sociais e oportunidades no contexto das escolas. Assim, quando traduzimos o engajamento no Exame como uma expressão de uma autoestima social, as variações nas taxas de candidatura, ausência e sucesso na habilitação podem ser tomadas como uma *proxy* da efetiva disposição incutida pelas escolas quanto às chances de acesso à universidade.

Por esta via, compreendemos a política de cotas como um mecanismo de distribuição de oportunidades cujos efeitos ainda carecem ser mais amplamente demonstrados. Ao refletirmos sobre as escolhas desses estudantes, propomos também o entendimento de sua relação subjetiva com os processos escolares e as desigualdades estruturais da sociedade. E, mesmo que a filtragem operada nas transições nos ciclos anteriores aponte para certo nível de homogeneidade entre estes estudantes, é impróprio descartar a influência de efeitos secundários, introduzidos por certos marcadores sociais, implicados com as decisões individuais em cada trajetória escolar (BOUDON, 1981).

Na sequência do artigo, apresentamos os argumentos teóricos relacionados à estratificação escolar e à transição para o ensino superior, bem como descrevemos e analisamos os dados que sustentam empiricamente a pesquisa. Os dados informam uma correlação positiva entre a distribuição de oportunidades objetivas de acesso à universidade, a partir da Lei de cotas, e a mudança na subjetividade dos estudantes quanto às percepções sobre os seus campos de possibilidades (VELHO, 2003). Além disso, conforme os elementos

da teoria da estratificação horizontal, observamos que as desigualdades se reproduzem na diferenciação interna do sistema educacional, em que as escolas com maiores taxas de inscrições no ENEM também concentram grupos com mais vantagens sociais.

ESTRATIFICAÇÃO ESCOLAR E TRANSIÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR

Apesar da expansão das matrículas no sistema educacional do país nas últimas décadas, pode-se constatar que a conclusão do ensino médio permanece como um gargalo para o aumento das oportunidades educacionais, dado em função de fatores como a renda, condição de classe e raça (SILVA, 2003; RIBEIRO, 2009, 2017; FRESNEDA, 2012; RIBEIRO, CENEVIVA e BRITO, 2015, CARVALHO e SENKEVICS, 2020). Esse fenômeno reflete a hipótese da *desigualdade mantida ao ponto máximo* (HOUT e RAFTERY, 1993), segundo a qual as probabilidades de indivíduos com origem nos estratos sociais mais baixos alcançarem mais educação são dadas em função da demanda apresentada por aqueles provenientes de famílias das classes mais abastadas. Em dimensão quantitativa, esta hipótese atesta a existência das desigualdades no acumulado de educação por diferentes grupos sociais.

Em contraste com as barreiras representadas pela conclusão do ensino médio, algumas pesquisas informam a redução das desigualdades no acesso ao ensino superior dentre os habilitados no nível básico, como efeito direto das Cotas e outras políticas afirmativas intermediadas pelo Enem nos anos recentes (MARTELETO, MARSCHNER e CARVALHAES, 2016, SALATA, 2018). Quanto a este aspecto, os trabalhos vinculados à dimensão horizontal da estratificação educacional abordam a heterogeneidade das trajetórias escolares como um elemento de recriação das desigualdades, mesmo em cenário de expansão de oportunidades. Esta premissa forma a base da hipótese da *Desigualdade Efetivamente Sustentada* (LUCAS, 2001). Dessa forma, os estudantes e as famílias dos estratos mais elevados competiriam por nichos de formação qualitativamente diferenciados que possam lhes conferir alguma vantagem posterior.

No contexto brasileiro, as pesquisas em torno desta hipótese, em sua maioria, têm se concentrado nas desigualdades de acesso às instituições e carreiras de formação superior (HONORATO, ZUCARELLI, VIEIRA, 2019; RIBEIRO e SCHLEGEL, 2015). Ao nível do ensino médio, para além do conhecido dualismo de desempenho entre as escolas públicas e privadas, destacam-se alguns

estudos que apontam o efeito da passagem por escolas públicas de formação técnica (MONTALVÃO, 2011; FRESNEDA, 2012, 2016; SALES, HEIJMANS e SILVA, 2017) na transição para as universidades públicas.

Em um levantamento sobre estudos com abordagem qualitativa sobre jovens no ensino médio, Santana, Oliveira e Sordillo (2021) apontam que, entre os mais pobres, a aspiração pela inserção no ensino profissional ou superior associa-se com a perspectiva da mobilidade social e da aquisição de bens materiais, representações estas que, em alguma medida, também se encontram na base do movimento pelas Cotas nas universidades.

Outro aspecto desta seara de pesquisas abrange à percepção de distinções escolares nas redes públicas de ensino, configuradas pelos estudos sobre a *eficácia escolar*, introduzidos pelas avaliações com testes padronizados. Acerca do desenvolvimento deste campo de pesquisas no Brasil, Brooke e Soares (2008, p.9) argumentam que, “*embora parte importante da explicação dos baixos níveis de desempenho dos estudantes esteja em fatores extraescolares, há uma enorme variação entre resultados de escolas de um mesmo sistema que atendem alunos muito similares em termos socioeconômicos*”. De acordo com Andrade e Soares (2008), a heterogeneidade de resultados das escolas tende a se acentuar no ensino médio, o que tem como hipótese o acirramento da competição por acesso ao ensino superior. Soares e Alves (2013) chamam atenção ainda para a importância dos fatores de ordem contextual na avaliação sobre a qualidade das escolas.

Diante desse quadro, outros estudos apontam para as interações entre a estrutura de oportunidades geridas pelos governos e as escolhas das famílias como um aspecto relevante da relação entre equidade social e educação. Neste caso, a tendência de homogeneização social de certas unidades escolares teria explicação tanto na perspicácia da atuação das famílias quanto nos procedimentos adotados pela burocracia na composição dos corpos discentes. Cabe afirmar que as famílias populares não têm necessariamente clareza sobre os indicadores de desempenho das escolas. Mas, com base num conjunto de informações distribuídas em suas redes sociais (BOTH, 1976), tomam ciência da reputação dessas informações, fazem suas escolhas e atuam para matricular seus filhos (COSTA et al, 2013; ROSISTOLATO et. al, 2019), algo que parece ter também implicações na variação de candidaturas ao Enem.

PARTICIPAÇÃO NO ENEM: RESULTADOS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL

A análise dos dados assume a experiência escolar no sistema público como um elemento essencial da decisão de participação no Enem para jovens em vias de conclusão do ciclo escolar básico. Por pressuposto, temos a existência de escolas mais e menos eficazes na produção social de motivações para trajetórias escolares de longa duração. Tal cenário é associado com a redistribuição de oportunidades educacionais favorecida pela Política de Cotas federal.

A hierarquização das escolas proposta pela pesquisa compreende a sua distribuição numa escala que varia entre 1 e 0, sendo 1 o equivalente a totalidade dos concluintes inscritos para o Enem e 0 o seu inverso. Idealmente, a semelhança das taxas constituiria uma indicação do equilíbrio quanto aos resultados alcançados pelo conjunto das escolas. Assim, variações na taxa do indicador revelariam uma maior ou menor disposição dos alunos para ingressarem no ensino superior, dado que pode ser percebido como uma sinalização do nível de prestígio institucional.

Excetuando as escolas federais, a rede estadual detém o monopólio da formação de ensino médio no segmento público no município do Rio de Janeiro. As escolas desta rede estão vinculadas a duas secretarias de governo: a Secretaria Estadual de Educação (Seeduc) e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti). Considerando todos os anos da pesquisa, as 267 escolas avaliadas correspondiam, em 2016, a 97% das unidades de ensino médio da rede estadual na capital fluminense, totalizando 126.172 alunos concluintes.

As unidades vinculadas à Secti respondiam por 11% destes casos, distribuídos por 9 instituições escolares, sendo 2 colégios de aplicação e 7 de ensino médio integrado, que são parte da rede Faetec. As escolas da Seeduc, embora privilegiem a educação propedêutica, também contemplam certo nível de diferenciação, incluindo escolas de Formação Normal e as de Formação especializada, mantidas em projetos de parceria com outros órgãos da esfera pública ou privada.

Em ambos os casos, o acesso ocorre por meio de livre escolha. Entretanto, há diferenças na organização desta demanda. Nas unidades da Seeduc as candidaturas são feitas por meio de sistema informatizado, que regula a oferta e a distribuição de vagas nas escolas. A prioridade é dada àqueles que já são alunos e por critérios de proximidade da residência. No âmbito da Secti a seleção é feita por intermédio de exames de seleção.

No caso específico do Colégio de Aplicação ligado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Cap-UERJ), a matrícula era assegurada aos egressos do ensino fundamental, que tem acesso por sorteio para candidatos ao 1º ano

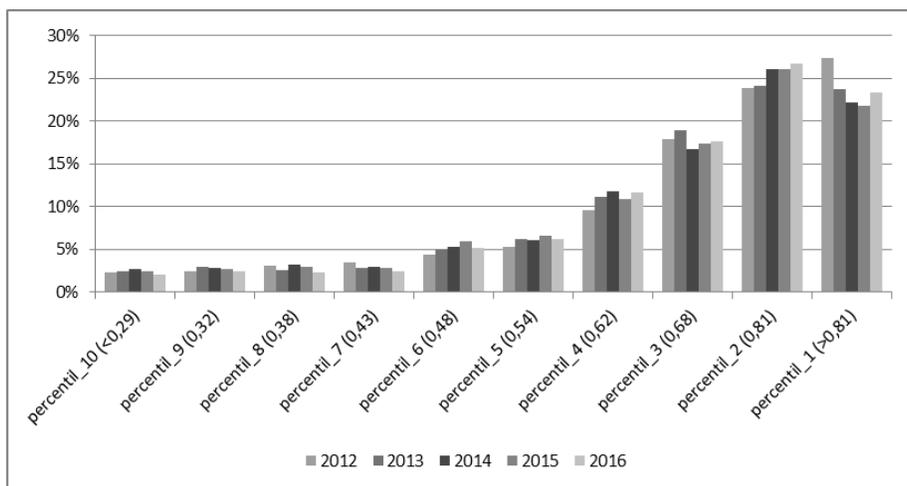
ou exames de seleção, no caso do 4º e 5º anos desse mesmo segmento. As vagas remanescentes do ensino médio são distribuídas por sorteio entre candidatos considerados aptos em exame de nivelamento.

Conforme lei estadual, em todos os exames de seleção há previsão de cotas para estudantes oriundos da rede pública e minorias raciais (pretos, pardos e indígenas). A reserva de vagas é de 40%, na proporção de 20% para estudantes oriundos da rede pública e 20% para pretos, pardos e indígenas (Lei estadual 6.433/2013). O Cap-UERJ dispõe ainda de uma reserva de vagas para filhos de professores e funcionários da Universidade.

A taxa média do indicador de participação no Enem entre as escolas da Secti é 0,83 contra 0,65 das escolas da Seeduc. O Cap-UERJ é uma das escolas com taxa máxima de participação. Além disso, os concluintes da Secti eram em média dois anos mais novos em idade (18 anos) quando comparados aos da Seeduc (20 anos). Esse dado é indicativo ainda da maior heterogeneidade das escolas da Seeduc, que compreende uma maior distribuição geográfica e de turnos de funcionamento, que podem exercer influências relevantes na composição do alunado. E, mesmo que a comparação entre essas duas realidades da rede estadual possa parecer inapropriada, esta opção assume o caráter exploratório da pesquisa.

O gráfico 1 apresenta a hierarquia das escolas por percentis do indicador da taxa de participação, segundo a proporção de alunos inscritos no Enem por ano.

Gráfico 1 - Percentil da taxa de participação e proporção de inscritos por ano, Enem, Rio de Janeiro, 2012-2016.



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

A análise do gráfico 1 acima favorece a percepção dos agregados por escolas no período de 2012 a 2016, considerando a hierarquia do indicador e a proporcionalidade de candidaturas nas escolas pelos anos da pesquisa. O gráfico 1 informa ainda os pontos de corte de cada percentil.

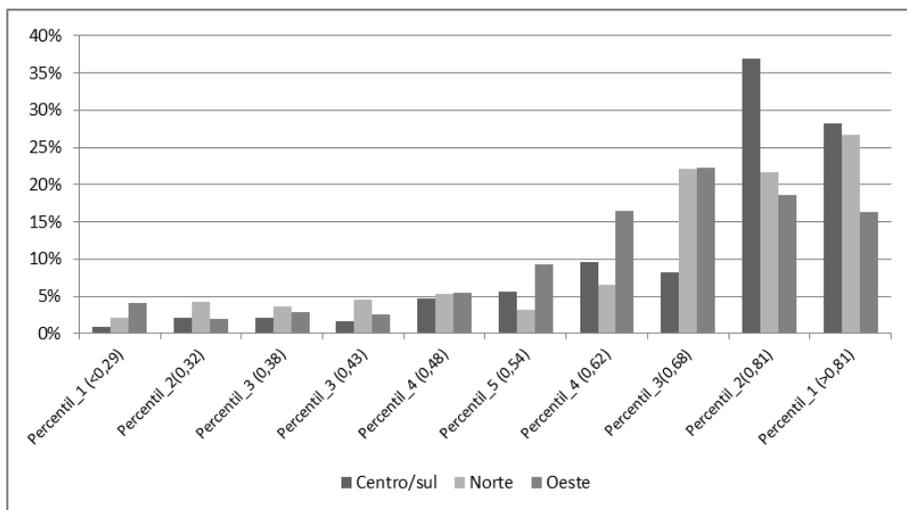
A partir do 3º percentil, que concentra as escolas com 30% das maiores taxas de participação no Enem - acima de 0,68 -, respondem por mais de 65% das inscrições em todos os anos da pesquisa. Por sua vez, as escolas que estão abaixo do 6º percentil, que equivalem às 50% com menor prestígio na escala hierárquica, participam com menos de 15% do total das inscrições das escolas estaduais no Enem.

A comparação por ano sugere ainda que os alunos provenientes das escolas com menores taxas de inscrição seriam menos afetados pelas políticas de cotas. A pouca variação nas taxas de inscritos entre os estudantes dessas escolas sugere que este público seria menos sensível ao aumento das vantagens concedidas pelas Cotas para o ingresso nas universidades. Por sua vez, a queda no volume de candidaturas provenientes de escolas do primeiro percentil sugere um movimento de reequilíbrio proporcional dentre as escolas mais influenciadas por esta medida.

Outro elemento importante a ser destacado é o posicionamento das Escolas da Secti na distribuição do indicador. Das 9 escolas listadas, 8 aparecem no conjunto dos 20% maiores indicadores de participação. Todas aparecem entre os 30% de escolas com maiores taxa de participação na inscrição para o Enem. Nas escolas da Seeduc, a despeito de serem menos seletivas, destacamos a maior frequência das instituições de Formação Normal e aquelas mantidas em parcerias público/privadas no topo da hierarquia.

O gráfico 2 analisa a distribuição geográfica das escolas. Para tanto, estabelecemos como critério a sua localização quanto às áreas de abrangência das Coordenadorias Regionais da Seeduc no município, ainda que nem todas as escolas pertençam a esta secretaria.

Gráfico 2 - Distribuição de candidaturas por percentis e localização geográfica das escolas da rede estadual



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

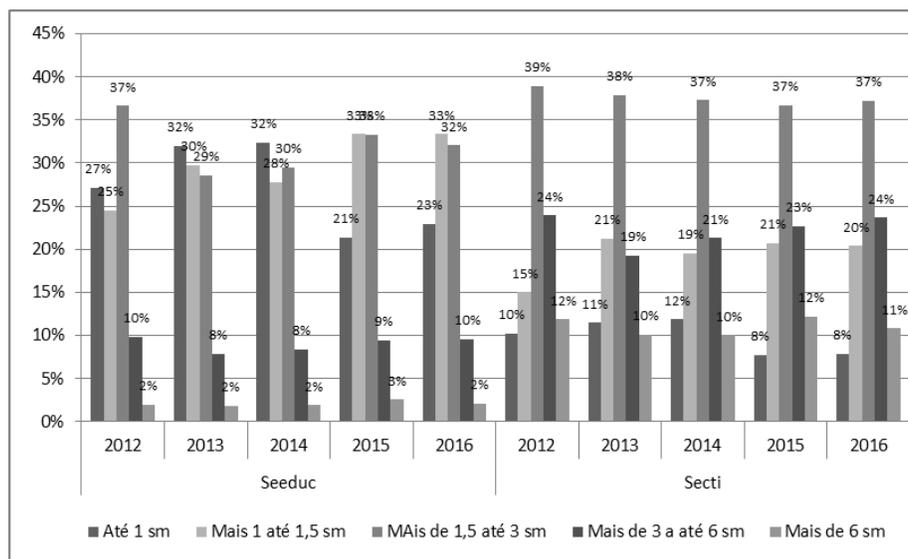
Por este critério, as escolas foram agregadas em três macrorregiões: Centro/Sul, Norte e Oeste. Mesmo com certo grau de imprecisão, essa distribuição reflete as disparidades socioeconômicas observadas no município. A região Centro/Sul abrange o núcleo administrativo e da orla marítima da cidade, onde se concentram os principais investimentos da indústria do turismo. Nela notam-se os melhores índices de condições de vida. Na região Norte predominam os bairros do subúrbio, com áreas de habitação popular tradicional e algumas áreas industriais degradadas. A região Oeste compreende as áreas de ocupação mais recente, algumas delas correspondentes a antigas áreas rurais do município. É a maior em extensão demográfica.

As escolas da região Centro/Sul aparecem com maior representação nos percentis que mais oferecem candidaturas ao Enem. Dentre as escolas com as 20% maiores taxas de inscritos, os candidatos provenientes de escolas da região Centro/Sul têm uma representação de 50%. Na mesma faixa, as escolas da região Norte são 46% e as da Oeste 35%.

O grupo das escolas com os menores indicadores de inscrição no Enem tem maior prevalência de escolas da região Oeste. Os candidatos provenientes das escolas dessa região correspondem a 42% dos candidatos abaixo do percentil 4. Por este mesmo critério, o grupo dos candidatos da região Norte totaliza 29% e os da Centro/Sul, 26%.

O gráfico 3 compara as frequências de distribuição de renda familiar no período entre 2012 e 2016, com separação pelos vínculos administrativos.

Gráfico 3 - Distribuição por classe de renda familiar dos concluintes do Enem nas escolas de rede estadual – Seeduc e Secti, 2012 a 2016



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

A análise temporal apresentada no gráfico 3 repõe a discussão dos efeitos das Cotas sobre a disposição de candidaturas, ressaltado o fato da renda familiar ser um dos subcritérios de acesso à Lei federal de Cotas.

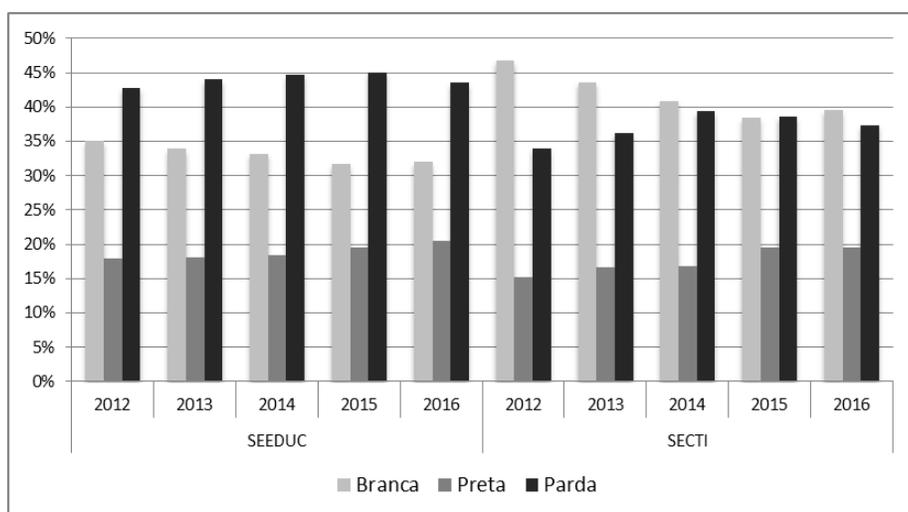
No conjunto das escolas vinculadas à Secti, o grupo entre 1,5 e 3 salários mínimos é predominante, com uma variação que foi de 39% para 37%. Em contrapartida, a proporção de candidatos com renda inferior a 1,5 salários mínimos, teve uma elevação que parte de 25% em 2012, para patamares acima dos 30% em 2013 e 2015, o que revela também os efeitos prováveis da Lei Estadual de Cotas de 2013. Em 2016 a participação desse grupo decaiu para 28%. O grupo do estrato de renda mais elevado, acima de 6 salários mínimos, também se manteve estável ao longo do período, com oscilação entre 12% e 10%.

Entre as escolas da Seeduc, o perfil dos candidatos é menos evidente. Isto pode estar relacionado com a maior fluidez no acesso a essas escolas e a presença de um público mais suscetível às mudanças no cenário econômico. Sobre este aspecto, importa notar a redução dos candidatos de famílias com renda de até 1 salário mínimo e o crescimento daqueles com renda entre 1,5 e 3 salários mínimos.

Estes se elevam de um patamar de 25% em 2012 para 33% em 2016. Contudo, é evidente tratar-se de um grupo, na média, mais pobre quando comparado ao perfil de alunos da Secti. Em todos os anos, a soma dos grupos nos dois menores estratos supera 50%. Em contrapartida, as duas maiores faixas de renda somam no máximo 12%.

No gráfico 4, apresentamos os dados por grupos de cor, outro critério para o benefício da reserva de vagas nas universidades federais.

Gráfico 4 - Distribuição por grupos de cor dos concluintes do Enem nas escolas de rede estadual - Seeduc e Secti, 2012 a 2016



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

Consoante ao fato de concentrar um grupo de alunos mais pobres, as escolas da Seeduc também apresentam uma maioria de alunos não brancos, em que predominam os pardos. Mas também os pretos se observam acima de sua participação na população. A análise longitudinal demonstra uma redução de 3 pontos percentuais na participação dos brancos. No sentido inverso, os pretos se elevam de 18% para 20% na comparação do ano de 2012 com o de 2016.

Este mesmo movimento pode ser notado de forma mais acentuada nas escolas da Secti, o que pode novamente ser atribuído à política estadual de cotas na educação básica. A participação dos brancos nas candidaturas decaiu de 44%

em 2012 para 38% em 2015. Em 2016 se estabeleceu no patamar de 40%. A presença de pretos e pardos em conjunto superou a marca dos 53% em 2013 e alcançou 57% no último ano da análise.

Para testar a hipótese apresentada no começo deste tópico, concebemos um modelo de regressão linear múltipla, no qual são analisadas as razões de chance de um estudante estar numa escola com alta participação no Enem em face de diferentes variáveis explicativas, apresentadas na análise descritiva como favoráveis ao aumento da escolarização individual.

A tabela 2 abaixo descreve os coeficientes das variáveis para os anos de 2012 e 2016, sendo o primeiro ano em que vigorou a Lei de Cotas e aquele imediatamente posterior à consolidação dessa política. A proposição do modelo alcança explicar cerca de 18% das variâncias

Tabela 2 - Coeficientes regressão linear múltipla para a participação das escolas no Enem, 2012 e 2016

2012			2016		
Variável	Coefficiente B	Sig.	variável	Coefficiente B	Sig.
(Constante)	0,809	0,000	(Constante)	0,767	0,000
R2	17,8		R2	17,6	
Idade	-0,005	,000	Idade	-0,005	,000
Feminino	0,037	,000	Feminino	0,024	,000
Cor ou raça			Cor ou raça		
Pretos_ref			Pretos_ref		
Branços	0,007	,046	Branços	0,008	,007
Pardos	-0,004	,248	Pardos	0,001	,687
Amarelos	0,003	,698	Amarelos	-0,011	,182
Indígenas	-0,007	,644	Indígenas	-0,021	,147
Sem informação	-0,005	,572	Sem informação	-0,008	,339
Renda familiar			Renda familiar		
Mais de 6 s.m_ref			Mais de 6 s.m_ref		
Até 1,5 s.m	-0,044	,000	Até 1,5 s.m	-0,073	,000
Mais de 1,5 até 3 s.m	-0,029	,000	Mais de 1,5 até 3 s.m	-0,055	,000
Mais 3 até 6 s.m	-0,012	,096	Mais 3 até 6 s.m	-0,035	,000
Escolaridade da Mãe			Escolaridade da Mãe		
Superior Completo_ref			Superior Completo_ref		
Fundamental completo	-0,054	,000	Fundamental completo	-0,012	,021
Ensino médio	-0,046	,000	Ensino médio	-0,003	,516
Superior incompleto	-0,021	,000	Superior incompleto	0,017	,000
Não sabe	-0,056	,000	Não sabe	-	-

Tabela 2 - Coeficientes regressão linear múltipla para a participação das escolas no Enem, 2012 e 2016

Escolaridade do pai			Escolaridade do pai		
Superior Completo_ref			Superior Completo_ref		
Fundamental completo	-0,02	,000	Fundamental completo	-0,008	,054
Ensino médio	-0,012	,032	Ensino médio	0,005	,132
Superior incompleto	0,003	,618	Superior incompleto	0,015	,000
Não sabe	-0,031	,000	Não sabe	-	-
Localização			Localização		
Oeste_ref			Oeste_ref		
Centro/Sul	0,086	,000	Centro/Sul	0,092	,000
Norte	0,028	,000	Norte	0,026	,000
SECTI	0,129	,000	SECTI	0,152	,000

Fonte: Inep/Enem, 2012 e 2016

A tabela 2 demonstra que os estudantes mais velhos tenderiam a se concentrar nas escolas com menores taxas de participação no Enem, reafirmando a disputa por vagas no ensino superior como um processo que envolve essencialmente a população mais jovem.

A análise da variável 'sexo', por sua vez, reafirma a prevalência feminina quanto ao acesso ao ensino superior, com indicação de tendência de aumento das vantagens masculinas nas escolas mais participativas, quando comparados os anos de 2012 e 2016. De outro modo, a política de cotas estaria atuando principalmente sobre as expectativas dos estudantes do sexo masculino.

Não foram identificadas diferenças significativas quanto ao perfil racial dos estudantes em disputa no Enem em face da hierarquia das escolas. Esta constatação sugere que as clivagens raciais seriam maiores entre as redes privadas e públicas, do que no interior destas. A comparação entre os anos de 2012 e 2016 atesta esse dado. Contudo, a tendência de vantagem dos estudantes brancos nas escolas no topo da hierarquia ($p < 0,007$) deve demandar a realização de novos estudos.

O grupo que abrange as variáveis socioeconômicas sinaliza vantagens na alocação escolar dos alunos em função do aumento da renda. A análise dessa variável é indicativa das estratégias escolares dos grupos intermediários. Famílias com renda até 1,5 salários mínimos apresentavam em 2012 uma desvantagem de 4,4 pontos na posição da escola na taxa de participação quando comparados a média do grupo com renda acima de 6 salários mínimos. A desvantagem era de 2,9 pontos com relação estrato de renda entre 1,5 e 3 salários mínimos. Não se identificam diferenças significativas destes com o grupo na faixa de renda

acima de 3 até 6 salários mínimos. Na análise para o ano de 2016, percebemos um aumento expressivo dos efeitos da renda sobre a inserção de estudantes em escolas com indicadores de participação elevados.

Em consonância com o aumento dos efeitos da renda familiar, observamos a redução dos efeitos do nível escolaridade da mãe, especialmente entre aquelas menos escolarizadas. Tendência semelhante pode ser notada na análise da escolaridade dos pais.

A localização geográfica das escolas evidencia marcadas desigualdades ditadas pelo território no Rio de Janeiro. Assim, as escolas localizadas na região Centro/Sul possuíam chances médias de 8,6 e 9,2 pontos superiores, em 2012 e 2016, respectivamente, na comparação com as escolas da região Oeste. Com referência às escolas da região Norte as desvantagens são menores, mas ainda assim significativas. Essa diferença é reforçada pela inexistência de escolas da Secti na região.

A concentração destas escolas em bairros da região Norte e Centro/Sul sinaliza um dado extra da seletividade no acesso. Ainda que a formação oferecida pela maior parte destas instituições vise à formação profissional, a participação no Enem é um traço destacado entre os seus concluintes. Assim, o vínculo institucional com escolas da Secti resultava em 2012 numa vantagem de 12,9 pontos nas chances de pertencer a uma escola com alta taxa de participação no Enem, em comparação com as escolas da Seeduc. Em 2016 essa taxa foi elevada para 15,9.

Tendo em conta estas observações, propomos um modelo de análise logística para as probabilidades de estar matriculado numa escola da Secti, conforme a tabela 3.

Tabela 3 - Coeficientes de regressão logística binária para probabilidades de estar matriculado numa escola da Secti

Variáveis	2012		2016	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Idade	0,889	,000	0,928	,000
Feminino	0,751	,000	0,798	,000
Cor ou raça				
Pretos_ref				
Branco	1,251	,000	1,062	0,31
Pardos	0,929	0,24	0,875	0,02
Amarelos	0,883	0,47	0,847	0,37
Indígenas	1,112	0,68	0,51	0,09
Sem informação	0,692	0,03	0,977	0,89

Tabela 3 - Coeficientes de regressão logística binária para probabilidades de estar matriculado numa escola da Secti

Variáveis	2012		2016	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Renda Familiar				
Mais de 6 s.m_ref				
Até 1,5 s.m	0,161	,000	0,135	,000
Mais de 1,5 até 3 s.m	0,287	,000	0,275	,000
Mais de 3 até 6 s.m	0,539	,000	0,517	,000
Escolaridade da Mãe				
Superior completo_ref				
Fundamental completo	0,27	,000	0,368	,000
Médio completo	0,302	,000	0,566	,000
Superior incompleto	0,602	,000	1,177	0,03
Não sabe	0,162	,000		
Constante	16,96	,000	2,811	,000
R Nagelkerke	0,77		0,51	

Fonte: Inep/Enem, 2012 e 2016

Modelos de regressão logística perfazem a análise dicotômica para a ocorrência ou não de um evento (estar matriculado numa escola da Secti), em que os resultados expressos pelo ($Exp\beta$) apontam as razões de chance de cada ocorrência, sendo aqueles maiores que 1 indicativos de efeitos positivos, enquanto as menores que 1 indicam efeitos negativo. Os casos iguais a 1 indicam ausência de efeitos.

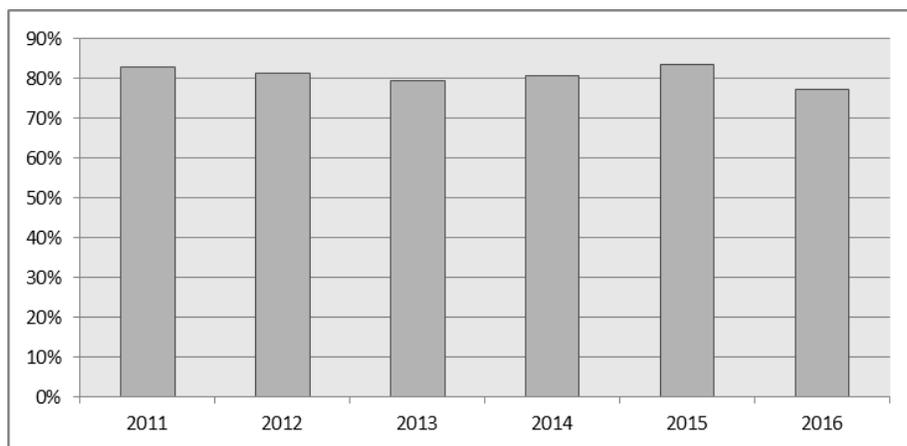
Nos resultados da tabela 3, o prestígio destas escolas se associa também com a distinção de seu perfil social. Como efeito, seus concluintes revelam ser, em média, mais jovens, com mães mais escolarizadas e maior renda. Outro dado é a reversão das vantagens associadas às mulheres, o que possivelmente deve explicação à integração com disciplinas de natureza técnica no currículo de ensino médio. As candidaturas femininas eram 24% menos prováveis em 2012 e 20% em 2016. Este dado corrobora os achados de Sales, Heijmans e Silva (2017) para as escolas da rede federal no estado de Minas Gerais.

Por sua vez, em 2012, as chances de os estudantes brancos estarem nessas escolas eram 25% maiores, relativamente aos pretos. Não identificamos nenhum efeito para outros grupos de cor/raça. A dissipação de efeitos relativos aos grupos de cor/raça na análise para o ano de 2016 sinaliza uma mudança importante na configuração racial dessas escolas, o que pode ser demonstração da consolidação das políticas de cotas no âmbito estadual.

Nas análises seguintes, abordamos em que medida esses mecanismos também podem interferir no engajamento nas etapas que se sucedem a inscrição no Enem. Estas análises se inspiram no modelo da seletividade diferencial proposto por Mare (1980).

No gráfico 5, portanto, apresentamos as probabilidades de comparecimento nos dias de realização do exame, dado que a inscrição foi realizada.

Gráfico 5 - Percentual de frequência nas aplicações da prova



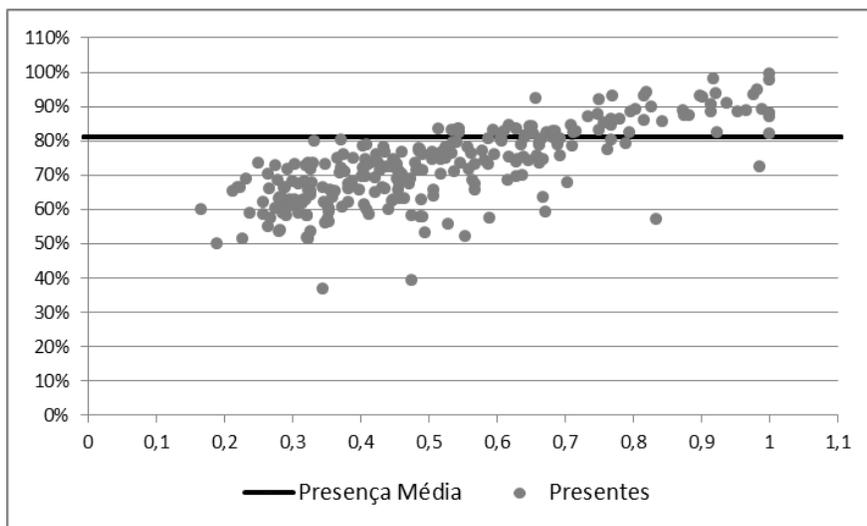
Fonte: Inep/Enem, 2012-2016.

O gráfico 5 revela a proporção de candidatos presentes nos dois dias de realização das provas do Enem. Note-se que não verificamos diferenças substantivas na expansão de ausentes do primeiro para o segundo dia de provas, o que justifica a apresentação conjunta dos resultados.

Na média de todos os anos, 19% dos candidatos das escolas estaduais faltaram ao exame. E muito embora a ausência possa ocorrer por fatores de ordem objetiva, do ponto de vista em que estamos tratando, argumentamos que a ausência na prova revela a desconfiança quanto às próprias possibilidades de ingressar ou permanecer no ensino superior. A relação desse dado com a experiência das escolas pode ser reveladora das características de organização do processo escolar no fomento das expectativas de seus estudantes.

No gráfico 6, portanto, apresentamos a variação da frequência às provas por escola.

Gráfico 6 - Distribuição percentual da frequência nas provas do Enem e taxa de participação, Rio de Janeiro, 2012 a 2016.



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

Conforme o gráfico 6, nas escolas cujo indicador de participação é inferior a 0,6, a presença de estudantes nas provas é inferior à média geral. No sentido inverso, nas escolas com indicador superior a 0,8, apenas duas escolas apresentam frequência inferior à média. O dado reforça a percepção da experiência escolar como um fator provável de restrição das expectativas individuais.

Neste sentido, a tabela 4 apresenta uma análise de regressão logística para as probabilidades de frequência às provas.

Tabela 4 - Coeficientes de regressão logística binária para probabilidade de presença nos exames

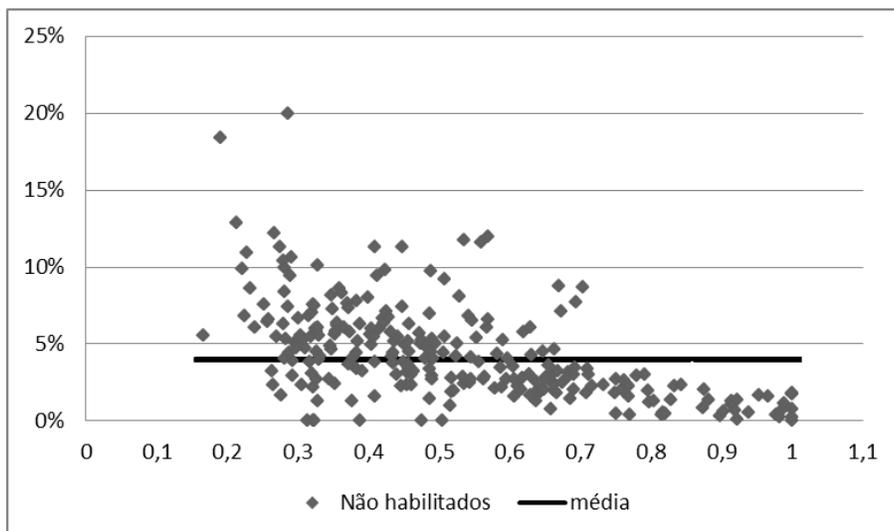
Variáveis	2012		2016	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Idade	,972	,000	,957	,000
Feminino	1,107	,010	1,215	,000
Cor ou Raça				
Preto_ref				
Branco	1,055	,326	1,089	,080
Pardo	1,015	,780	,988	,788
Amarelo	,737	,025	,890	,365
Indígena	,956	,851	,832	,386
Não declarado	,861	,309	,843	,191
Escolaridade da Mãe				
Ensino fundamental	,575	,000	1,096	,232
Ensino médio	,618	,000	1,163	,027
Superior incompleto	,745	,012	1,416	,000
Não sabe	,552	,000		
Renda Familiar				
Até 1,5 s.m.	,816	,179	,532	,000
Mais de 1,5 até 3 s.m.	1,025	,869	,660	,007
Mais de 3 até 6 s.m.	1,168	,337	,795	,157
Localização				
Oeste_ref				
Centro	1,383	,000	1,226	,000
Norte	1,134	,005	,993	,867
Taxa de participação (Percentis)	,904	,000	,866	,000
Secti_1	3,019	,000	2,504	,000
Constante	10,920	,000	10,392	,000
R Nagelkerke	0,62		0,57	

Fonte: Inep/Enem, 2012 e 2016

As informações da tabela 4 reafirmam a posição da escola na hierarquia de inscrição como um elemento importante da decisão de realizar os exames. A comparação entre os dois anos da pesquisa demonstra o aumento dos efeitos dessa variável sobre essa decisão. Igualmente, os grupos mais propensos a comparecer ao exame são as mulheres, com renda familiar acima de 3 salários mínimos, não oriundas de escolas da região Oeste da cidade. Por sua vez, estudantes oriundos de escolas da Secti têm mais que o dobro das probabilidades de realizar os exames quando comparados aos alunos da Seeduc.

No gráfico 8 relatamos uma segunda transição para os candidatos inscritos no Enem, que analisa a possibilidade de o aluno haver obtido habilitação no exame, uma vez tendo realizado a prova.

Gráfico 8 - Distribuição dos candidatos não habilitados no Enem e taxa de participação da escola, Rio de Janeiro, 2012-2016



Fonte: Inep/Enem, 2012-2016

A habilitação no Enem leva em conta o atendimento de requisitos mínimos dos estudantes que compareceram aos dias de prova, quais sejam: não ter sido eliminado e ter obtido nota diferente de zero em todas as disciplinas do exame, conforme normas previstas nos editais da prova. Mais que capacidade cognitiva, essa avaliação denota o empenho pessoal e informação sobre os regulamentos.

Como se pode notar no gráfico 8, na média, apenas 4% dos candidatos frequentes não atenderam a algum desses requisitos. Nas escolas com indicador de participação acima de 0,8, a média daqueles que não alcançaram habilitação foi inferior a 2%, com tendência de aumento expressivo na medida em que se decresce na escala do indicador.

A tabela 5 apresenta os resultados da regressão para as probabilidades de habilitação no exame.

Tabela 5 - Coeficientes de regressão logística binária para probabilidade de habilitação nos exames

Variáveis	2012		2016	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Idade	,958	,000	,954	,000
Feminino	1,232	,001	1,749	,000
Cor ou Raça				
Preto_ref				
Branco	1,406	,000	,928	,645
Pardo	1,269	,003	,961	,796
Amarelo	1,108	,657	1,058	,906
Indígena	1,620	,263	1,782	,570
Não declarado	0,951	,825	,555	,109
Escolaridade da Mãe				
Superior completo_ref				
Ensino Fundamental	,874	,433	,965	,882
Ensino médio completo	,902	,533	1,220	,367
Ensino Superior Incompleto	1,097	,580	1,381	,142
Não sabe	,688	,054	-	-
Renda Familiar				
Mais de 6 s.m_ref				
Até 1,5 s.m	,462	,008	,564	,264
Mais de 1,5 até 3 s.m	,646	,138	,607	,333
Mais de 3 até 6 s.m	,623	,122	,711	,529
Localização				
Oeste_ref				
Centro	1,153	,056	1,169	,268
Norte	1,056	,455	1,034	,803
Taxa de participação (percentil)	,953	,052	,882	,006
Secretaria_Secti_1	5,479	,000	2,288	,019
Constante	31,587	,000	135,233	,000
R Nagelkerke	0,69		0,34	

Fonte: Inep/Enem, 2012 e 2016

Pelos resultados apresentados na tabela 5, nota-se que foram identificados efeitos de vantagens para os mais jovens, mulheres, além de brancos e pardos no ano de 2012. Neste ano, candidatos oriundos de escolas da Secti apresentaram cinco vezes mais chances de estarem entre os habilitados. Mas, na medida em que as mulheres ampliam suas vantagens com relação aos homens em 2016, outras variáveis tiveram seus efeitos dissipados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstra o aumento da demanda dos estudantes das escolas públicas por vagas no ensino superior, evidenciado pelo volume de candidaturas no Enem. Entendemos que esta é uma condição basilar da distribuição de oportunidades educacionais de acesso às universidades públicas. Do ponto de vista aqui assumido, estas mudanças nas expectativas colocam como questão para o campo educacional considerações sobre as barreiras simbólicas, subjetivamente internalizadas, que atuam na conservação das desigualdades educacionais em momento anterior à avaliação de desempenho.

Por outro lado, em contraste com a distribuição de oportunidades gerada pelas cotas, apontamos um movimento paralelo de estratificação horizontal, demarcado por diferenças substantivas nos potenciais das escolas da rede pública na indução de candidaturas. Na rede estadual da capital fluminense apenas 30% das escolas são responsáveis por mais de 65% das candidaturas. Nessa contagem incluímos tanto as escolas vinculadas à Secti e à Seeduc. Os dados mais consistentes apontam que a passagem pelas escolas da Secti potencializa os efeitos da participação do alunado no Enem. Dentre as escolas vinculadas à Seeduc, destacam-se as escolas de Formação Normal e outras as mantidas em regime de parceria público/privada.

Por sua vez, as desvantagens associadas com as diferenças de cor/raça nas escolas da Secti têm sido mitigadas pelo impacto provável da política de cotas no nível da educação básica estadual. Outro dado da diferenciação das escolas da rede estadual, aponta a renda familiar como um aspecto fundamental da extensão da liberdade dos estudantes e famílias, uma vez que permite tanto a aquisição de educação nos serviços privados, quanto a promoção de vantagens para o acesso às escolas mais prestigiadas da rede pública, fator determinante da inscrição e do engajamento nas etapas subsequentes do Enem.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. J.; SOARES, J. F. **O efeito da escola básica brasileira**. Estudos em Avaliação Educacional. v. 19, n. 41, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1456/1456.pdf>

BARROS, A. S. X. **Vestibular e Enem: um debate contemporâneo**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 85, p. 1057-1090, out./dez. 2014 <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a09.pdf>

BOTH, E. **Família e Rede Social**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

BOUDON, R. **A desigualdade das oportunidades**. Brasília, DF, Brasil: Editora UnB, 1981.

BRASIL, MEC. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, CXXXIV, nº248, 3/12/1996.

BREEN, R.; J., J. O. **Analyzing educational careers: a multinomial transition model**. American Sociological Association, Vol. 65, No. 5, pp. 754-772, October, 2000. Disponível em https://www.academia.edu/942779/Analyzing_educational_careers_A_multinomial_transition_model

BROKE, N.; SOARES J.F. (orgs). Introdução. **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMJ, 2008.

CASTRO, M. H M; TIEZZI, S. **Reforma do Ensino Médio e a implantação do Enem no Brasil**. In. Os desafios da educação no Brasil. Brock, Colin & Schwartzmam, Simom (org). Rio de Janeiro: Ed. Nova fronteira, 2007.

COSTA, M. da et. al. **Oportunidades e Escolhas: Famílias e Escolas num sistema escolar desigual**. In. ROMANELLI, G; NOGUEIRA, M. A; ZAGO, N. (orgs.) Família e Escola: novas perspectivas de análise. Petrópolis: Vozes, 2013.

FRESNEDA, B. **Desigualdades no ensino médio brasileiro. avanços e persistências**. (tese). Programa de Pós-graduação em Sociologia, IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2012.

_____.Evolução das Desigualdades de Oportunidades Educacionais no Ensino Médio Brasileiro. **Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte, Abep, 2016 Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/2184/2139>

HONORATO, G., ZUCARELLI, C., VIEIRA, A. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, jan/abr. 2019 <http://dx.doi.org/10.20500/rce.v14i29.21995>

HOUT, M.; R, A. E. **Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education.** *Sociology of Education* n. 66: 41-62, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018.** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2018.

JUNIOR, P. L. **Crítica sociológica do Exame Nacional do Ensino médio: uma análise bourdiana.** Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – X ENPEC Águas de Lindóia, SP – 24 a 27 de Novembro de 2015

LOPES, A C.; LÓPEZ, S B. **A performatividade nas políticas de currículo: caso do Enem.** *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 89-110, abr. 2010. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010246982010000100005&script=sci_abstract&tlng=pt

LUCAS, S. R. **Effectively Maintained Inequality: Educational Transitions and Social Background.** *American Journal of Sociology* 106: 1642-1690, may, 2001.

MARE, R. D. **Social Background and School Continuation Decisions.** *Journal of the American Statistical Association*, 75: 295-305, 1980.

MARTELETO, L.; MARSCHNER, M.; CARVALHAES, F. **Educational stratification after a decade of reforms on higher education access in Brazil.** *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 46, parte B, p. 99-111, 2016. Disponível em file:///C:/Users/Pc/Downloads/Educational_stratification_after_a_decad.pdf

MONT'ALVÃO, A. **A dimensão vertical e horizontal da estratificação educacional.** *Teoria e Cultura*, PPGCS-UFJF, v. 11 n. 1 jan/junh de 2016. <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/issue/view/544>

_____. Estratificação Educacional no Brasil do Século XXI. In. DADOS– Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.54, nº 2, 2011, pp.389 a 430. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a06.pdf>
NASCIMENTO M. M., CAVALCANTI, C. OSTERMANN, F. **Uma busca por questões de Física do ENEM potencialmente não reprodutoras das desigualdades socioeconômicas.** Rev. Bras. Ensino Fís. vol.40 n.3 São Paulo 2018 Epub Jan 18, 2018 Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180611172018000300501&script=sci_abstract&tlng=pt

RIBEIRO, C. A. C. **Desigualdade de Oportunidades no Brasil.** Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

_____; CARVALHAES, F. **Estratificação e mobilidade social no Brasil: uma revisão da literatura na sociologia de 2000 a 2018.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, São Paulo n. 92, 2/2020 <http://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-92>

_____. Tendências da desigualdade de oportunidades no Brasil: mobilidade social e estratificação educacional. **RCIPEA.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017 Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7807>

_____; SCHLEGEL, R. **Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010).** In: ARRETCHE, M. (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 133-162.

_____; CENEVIVA, Ricardo.; BRITO, Murilo M. **Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010.** In: ARRETCHE, M. (Org.) Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p.79-108

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A. P. do; MUANIS, M; CERDEIRA, D. **Burocracia Educacional em interação com as famílias nos processos de matrícula escolar na cidade do Rio de Janeiro.** Jornal de Políticas Educacionais. V. 13, n. 43 Dezembro de 2019. <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/68554>

SALES, P. E. N.; HEIJMANS, R. D.; SILVA, C. E. G. **Análise multinível da transição estudantil do curso técnico para o ensino superior.** Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 28, n. 69, p. 896-925, set./dez. 2017

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SENKEVICS, A.; CARVALHO, M.P. **Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude**. Estudos Avançados, v.34, n° 99, Maio-Agosto de 2020 <https://www.scielo.br/pdf/edur/v34/1982-6621-edur-34-e214130.pdf>

SILVA, N. do V. **Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil**. In. Origens e Destinos. SILVA, Nelson do V.; HASENBALG, Carlos (orgs). Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

_____; HASENBALG, C. **Tendências da desigualdade Educacional no Brasil**. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 43, n° 3, 2000.

SCHUTZ, A. **Fenomenologia e relações sociais: textos escolhidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SANTANA, L.M; CHAMON, E.M.Q.; SORDILLO, C.M.O. **Representações sociais, ensino médio e projetos de vida: levantamento de estudos 2020**. Revista Humanidades e Inovação, v. 8, n. 41, Palmas, abril de 2021. <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/4934>

VELHO, G. **Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

VIGANO, E., MATTOS, C. **O desempenho de estudantes no Enem 2010 em diferentes regiões brasileiras**. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.* [online]. 2013, vol.94, n.237, pp.417-438. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2176-66812013000200005&script=sci_abstract&tlng=pt

Anderson Paulino da Silva

Doutor em Sociologia pelo IESP/UERJ, com pós-doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRJ. Professor substituto da Faculdade de Educação da UFRJ.

E-mail: andersonsvpaulino@gmail.com

Rodrigo Rosistolato

Doutor em Ciências Humanas (antropologia), professor do Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE e do Departamento de Fundamentos da Educação, da Faculdade de Educação da UFRJ. Bolsista de produtividade de pesquisa pelo CNPq. Coordena e participa de projetos de pesquisa financiados pelo CNPq e pela FAPERJ. Associado efetivo da ABA - Associação Brasileira de Antropologia, da SBS - Sociedade Brasileira de Sociologia, da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação e da REIPPE - Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais. Foi Editor Chefe da Revista Contemporânea de Educação, da Faculdade de Educação da UFRJ. Atualmente é editor de seção da revista Estudos em Avaliação Educacional, da Fundação Carlos Chagas. E-mail: rodrigo.rosistolato@gmail.com

Recebido em: 21/02/2021

Aprovado em: 10/09/2021

Discurso de abertura XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

Presidente da ANPAE

Professoras,

Rinalva Cassiano Silva, Maria Beatriz Moreira Luce, Marcia Ângela da Silva Aguiar, e professor João Ferreira de Oliveira, ex-presidentes da Anpae.

Senhoras e Senhores, professoras e professores, representantes das entidades coirmãs que gentilmente nos enviaram sua saudação e com quem compartilhamos as lutas e sonhos por uma educação de qualidade para todos e um país mais justo e humano;

Senhoras Professoras Andreia Ferreira da Silva, vice-presidente do Nordeste, Ney Cristina de Oliveira, vice-presidente do Norte, Carina Elisabeth Maciel, vice-presidente do Centro Oeste, Gisele Masson, vice-presidente do Sul, senhor professor Itamar Mendes da Silva, vice-presidente do Sudeste;

Senhora professora Maria Couto Cunha, do Conselho Fiscal, Senhor professor Erasto Fortes de Mendonça membros do Conselho Fiscal e *In Memoriam* professor Cleiton de Oliveira;

Senhoras e senhores professores membros da diretoria, senhoras e senhores professores diretores e coordenadores estaduais da Anpae,

É com imensa alegria que dou início ao XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, comemorativo dos 60 anos da Anpae.

Quero iniciar marcando essa sessão como um ato de alegria, um ato de fé no futuro e, ao mesmo tempo, de respeito por nossa história. Por isso, lembro de centenário do homenageado deste ano, Patrono da Educação Brasileira, que diz: “É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo...”

Somos uma associação esperançosa, no sentido freireano do termo. Muitos dos que aqui estão sabem o quanto lutamos para construir uma Anpae alinhada com a defesa da educação pública, democrática, laica e de qualidade para todos, que se integra nas lutas democráticas da sociedade brasileira, sabendo que

o futuro sempre é incerto e depende, em grande parte, de nossa ação hoje. Mas nós sabemos o quanto a sociedade brasileira lutou por mais democracia, e, ao valorá-la, sabemos o que está em jogo neste momento crucial de nossa história. Por isso, por mais difícil que seja o presente, cá estamos nós para seguir o poeta e afirmar que “amanhã será outro dia”, e todos os horrores que presenciamos vão passar.

Vão passar com a esperança freireana de nossa ação, de nossos parceiros do FNPE, da construção conjunta e democrática de uma Conape que represente a organização da sociedade civil e contribua para refletirmos sobre o futuro da educação nacional. Juntos estaremos em Natal, em julho do próximo ano, avaliando o atual plano nacional de educação e nos preparando para os embates em torno do próximo. De agora até lá, estaremos avaliando os acertos e os erros cometidos em nossa trajetória, para estarmos mais preparados para as disputas futuras.

Este também é um momento de festa, e este simpósio foi pensado como um momento de reflexão que começa com uma festa de aniversário, da Anpae, e termina com outra festa de aniversário, do centenário de Paulo Freire, entremeadas com reflexões que nos qualificam para a luta que está adiante.

Chegamos aos 60 anos maiores e mais organizados que nunca. Hoje temos seções em 24 estados e no Distrito Federal. Esperamos até o final desta gestão nos organizarmos em todas as unidades da federação. Vontade não nos falta.

Neste último período, desde a última vez que nos reunimos, em Curitiba, em 2019, ampliamos nosso quadro associativo, lançamos a revista Educação básica em foco, fortalecemos a RBPAE e a editora ANPAE.

A Revista Educação Básica em Foco é um símbolo de um novo momento da Anpae, que procura ampliar sua relação e inserção na educação básica. Neste momento, não poderia deixar de cumprimentar as professoras Maria Angelica Minhoto, Emilia Peixoto Vieira, Dalva Valente que estão à frente desse projeto e a professora Maria Vieira da Silva que esteve com o grupo nos primeiros números da revista. Esta publicação pretende ser nosso instrumento de diálogo com a educação básica, de reflexão e articulação da universidade e da escola básica. Mas ela é apenas o primeiro movimento que fazemos no sentido de ampliar nossa interlocução com a escola básica. Em breve, pretendemos lançar os cursos formativos da Anpae, para disputar concepções de gestão da educação, fortalecendo a perspectiva da gestão democrática da educação. Queremos refletir sobre a educação básica com os sujeitos da educação básica, seus gestores e seus

professores. Aos que aqui já estão, recebam nossas boas-vindas. A Anpae é, e pretende ser cada vez mais, também uma entidade de profissionais da educação básica.

Defendemos a gestão democrática, não apenas porque a educação ou é democrática ou não é educação, uma escola democrática pressupõe uma sociedade democrática, mas, também, uma sociedade democrática pressupõe uma escola democrática.

E democrática deve ser a escola não apenas no sentido de uma escola para todos, em que a educação não seja um privilégio, mas um direito, na qual não tenhamos excluídos da escola, e a pandemia nos lança o imenso desafio de não diminuirmos o acesso, de combatermos a exclusão que as faltas de condições para o ensino remoto ou híbrido e a pobreza geram no acesso à escola.

Mas além de lutar contra a exclusão da escola, temos de lutar contra a exclusão na escola. Não podemos ser coniventes com os processos escolares que reprovam e depois excluem os mais pobres, os negros, os indígenas, os meninos. Dessa forma, os indicadores de reprovação, abandono e defasagem série/idade, indicam processos de exclusão no interior da escola que devem ser combatidos em nome do direito de todos à educação.

Finalmente, defendemos uma escola em que todos tenham o direito de aprender. Todos têm o direito de ir à escola, lá permanecerem, serem bem tratados, respeitando-se suas características; e todos têm o direito de aprender a ler o mundo, têm o direito de ter acesso ao saber historicamente construído.

Mas para nós, a escola democrática não apenas garante o acesso, a permanência, o adequado tratamento e o aprendizado para todos, mas também é gerida democraticamente, tanto no nível de unidade escolar como no nível de sistema.

E nós defendemos a democracia também na gestão porque ela é eficiente. Não compartilhamos da ilusão de burocratas encastelados em secretarias de educação e ministérios que acham que assinando um decreto, na simples canetada, mudam a educação. Sabemos que apenas o debate franco e democrático é capaz de fazer a escola se mover, caso contrário ela não se move, tornando-se arraigado espaço de resistência. É o que vemos Brasil afora. Sem democracia não se muda a escola. E a prova disso é a experiência vivida em muitos lugares desde a redemocratização e a aprovação da Constituição de 1988. Quando não há democracia na educação, ela não muda. Ainda que se faça o discurso de eficiência da gestão. Ela é ilusória se não engajar a comunidade escolar.

Da mesma forma, não existe política educacional eficiente que não seja democrática. Apenas com a participação da comunidade escolar nas definições das grandes linhas da educação é que poderemos mudar a educação neste país.

Assim, se este evento comemora e rememora o passado, e temos muito a comemorar, também é um evento que prepara o futuro. E temos muito para o que nos preparar. Assim como este aniversário renova nossos laços de solidariedade, do fazer juntos, renova nossa disposição de seguir adiante.

É por isso que nos engajamos na articulação com outras entidades para fortalecer a ação conjunta e a participação popular na definição das políticas e na gestão da educação.

E por entendermos a importância estratégica da educação na construção de uma nova sociedade, no conhecimento como motor da economia do século XXI, que para nós é indissociável o investimento em educação do investimento na pesquisa e na ciência e tecnologia. Só assim, teremos condições de superar a triste posição de exportador de produtos primários e, portanto, gerador de pobreza e desigualdade.

Por isso, para nós, lutar por uma sociedade mais justa pressupõe revogar a EC 95 e defender mais verbas para a educação e para a pesquisa científica. Assim, realizamos esse simpósio. Com festa e poesia e como reflexão preparatória para ação.

Vida longa à Anpae. Bom simpósio a todos.

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 RBPAAE 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 RBPAAE 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 RBPAAE. 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 RBPAAE 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 RBPAAE.

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

	EDITORIAL
MARCELO MOCARZEL SABRINA MOEHLECKE	ANPAE: 60 ANOS DE (RE)EXISTÊNCIA
	ARTIGOS
ANA LÚCIA FELIX SANTOS EMÍLIA VILARINHO	REGULAÇÃO E ACCOUNTABILITY NA (RE)CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO
LUIÍS GUSTAVO ALEXANDRE SILVA RICARDO ANTONIO GONÇALVES TEIXEIRA	REFORMA EDUCACIONAL NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO: DO ENFRAQUECIMENTO DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS ÀS CONTRADIÇÕES NA GESTÃO DOS PROCESSOS EDUCATIVOS NA ESCOLA PÚBLICA EM GOIÁS
JANETE PALÚ OTO JOÃO PETRY	PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: CONTRADIÇÕES E DISPUTAS NA NOVA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA
CAROLINE PEREIRA LEAL	GESTÃO POR RESULTADOS E A NOVA ROTINA ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE (RME/POA)
MARCOS VINÍCIUS CAMPELO JUNIOR ERISON FERREIRA MENDONÇA FILHO JONAS DE PAULA OLIVEIRA	IMPORTÂNCIA E FATORES INTERVENIENTES NA REPRESENTATIVIDADE, DEMOCRATIZAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO NOS CONSELHOS SUPERIORES DE INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO
FRANCISCO JOSÉ DA SILVA	CONSELHO DO FUNDEB NO DF: MISSÃO QUASE IMPOSSÍVEL!
ALESSANDRA BERTASI NASCIMENTO MARIA DILNEIA ESPÍNDOLA FERNANDES LEANDRO SAUER	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA ENTRE 2007 E 2019
ALEX ANDRADE PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI	A POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO FINANCEIRO À ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DE NATALÂNDIA: UM ENFOQUE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO
ELITANA ANTONIOLLI MARIA SILVIA CRISTOFOLI	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL
ARTHUR DA REZENDE DA SILVA RAFAEL BASTOS COSTA DE OLIVEIRA	APROXIMAÇÕES ENTRE O LEGADO FREIREANO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: UMA ANÁLISE TEXTUAL DISCURSIVA DO ESTATUTO DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE
ELAINE CONSTANT SANDRA CORDEIRO DE MELO DAIANE FRANÇA	PAULO FREIRE, ALFABETIZAÇÃO E INCLUSÃO ESCOLAR: O DIREITO À EDUCAÇÃO À PARTIR DA FORMAÇÃO CRÍTICO E REFLEXIVA
RUI DA SILVA THERESA ADRIANO	REDES SOCIAIS E POLÍTICA EDUCACIONAL: ANÁLISE DO INSTITUTO AYRTON SENNA NO TWITTER DE 2013 A 2020
ROGÉRIO PACHECO ALVES DEBORA DA SILVA VICENTE	A EXPANSÃO DOS COLÉGIOS MILITARES NO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL
FERNANDO ANDRE MUZIME OCTAVIO JOSE ZIMBICO	COVID-19 E A EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: ENTRAVES, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE REINVENÇÃO DA EDUCAÇÃO
ROSANGELA FRITSCH RICARDO FERREIRA VITELI LUCIANE FLORES HOMEM SÍLVIO NEI DA SILVA MACHADO	O ENSINO REMOTO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID 19 EM ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO
	SEÇÃO ESPECIAL
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA	DISCURSO DE ABERTURA XXX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO