

POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DESAFIOS EMERGENTES

Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)



Graciele Glap
Lucimara Glap
(Organizadoras)

**POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA:
DESAFIOS EMERGENTES**

Atena Editora
2017

2017 by Graciele Glap & Lucimara Glap

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)

Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)

Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)

Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)

Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)

Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)

Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)
<p>P769</p> <p>Políticas públicas na educação brasileira: desafios emergentes / Organizadoras Graciele Glap, Lucimara Glap. – Curitiba (PR): Atena Editora, 2017. 305 p. : 1.960 kbytes</p> <p>Formato: PDF ISBN 978-85-93243-30-1 DOI 10.22533/at.ed.3011906 Inclui bibliografia</p> <p>1. Educação e Estado - Brasil. 2. Educação – Aspectos sociais. 3. Educação inclusiva. I. Glap, Graciele. II. Glap, Lucimara. III. Título. CDD-379.81</p>

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora

www.atenaeditora.com.br

E-mail: contato@atenaeditora.com.br

Apresentação

O livro Políticas Públicas para a Educação Brasileira: desafios emergentes, traz artigos que abordam e discutem as “Políticas Públicas” de forma ampla, além do tema “Inclusão”, de forma mais específica, onde são tecidos diversos textos com diferentes olhares sobre a temática proposta.

O tema Inclusão nos propicia a reflexão do quão é importante incluir a pessoa com deficiência nos diferentes espaços: família, escola, sociedade, mundo do trabalho. Então, espera-se que de fato, se revele uma inclusão com qualidade, pois sabemos os danos que podem ser causados por uma pseudo inclusão. Percebemos nos textos que aqui discutem esse tema, o cuidado em abordar o assunto, pois o mesmo precisa ser fruto de uma prática inovadora construída dia após dia, partindo da realidade desse sujeito.

Os textos que versam sobre as políticas públicas, nos fazem ampliar os debates, no sentido de compreender como a educação tem sido efetivada, quais mecanismos, leis, planos, metas e projetos que dela decorrem. Assim, convidamos o leitor a adentrar nas discussões aqui apresentadas, que nos fazem emergir na mais profunda discussão teórica.

No livro são apresentados 03 artigos sobre inclusão: A reflexão teórica sobre os avanços conquistados pela Educação Inclusiva, focando a sala de recursos; O direito à Educação Infantil sob a perspectiva inclusiva em relação as políticas educacionais implantadas na última década, e; O espaço laboral para pessoas com deficiência, com a finalidade de reflexão sobre sua inserção na sociedade do trabalho.

Ademais, apresentamos 17 artigos sobre políticas públicas: A reflexão sobre o Programa Mais Educação por meio da perspectiva do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe; A política educacional como instrumento de inserção das tecnologias digitais em sala de aula; A relação existente entre a escola e o CRAS no âmbito do Programa Bolsa Família e seus desdobramentos; Alternativas para o cumprimento da meta 12 do PNE que discute o aumento de vagas no Ensino Superior; A relação público-privada na educação em um município do estado de SC; Estudo conceitual sobre o Federalismo e as Políticas Educacionais com vistas a compreensão da centralização e descentralização do SNE; A reflexão sobre as interações do modelo federativo na política pública de Educação Básica e sua influência sobre o PNE, O FUNDEB e o SNE; A internacionalização da Educação Superior frente ao processo da globalização e políticas de avaliação; A adoção de um currículo mínimo as quais suscitou muitas polêmicas na rede estadual do Rio de Janeiro; A análise da experiência da casa familiar Rural de Santarém (PA) criada pelo Movimento Social do Campo discursos entre a teoria e a prática; O plano de ações articuladas buscando compreender a dinâmica de compartilhamento de poder nas transformações recentes do federalismo brasileiro; A análise da meta 5 e 6 do PNE no que se refere a alfabetização e a educação integral; As políticas de formação de professores e a implantação do PIBID na perspectiva da relação público/privada no Ensino Superior; Redes globais e educação onde se discute os conceitos de governança incorporados

a análise das redes de educação na América Latina; As concepções que permeiam o projeto de educação profissional dos alunos do Ensino Médio e finalizando traz a discussão sobre a Universidade Pública elencando a sua missão e o compromisso social com a sociedade.

Esperamos que ao final da leitura, o leitor sintá-se instigado a ampliar a leitura, as discussões e a pesquisa sobre os temas aqui discutidos.

Desejamos a todos uma excelente leitura!!!

Graciele Glap
Lucimara Glap

SUMÁRIO

Apresentação.....	03
--------------------------	-----------

Eixo 1 - Inclusão

Capítulo I

AS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS: UM CAMINHO PARA A INCLUSÃO

*Thiffanne Pereira dos Santos e Marlene Barbosa de Freitas Reis.....*08

Capítulo II

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: UM OLHAR A PARTIR DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

*Maria Luiza Rodrigues Flores e Cátia Soares Bonneau.....*19

Capítulo III

O ESPAÇO LABORAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA QUESTÃO A DISCUTIR

*Roselandia Coelho Rocha.....*33

Eixo 2 - Políticas Públicas

Capítulo IV

A HEGEMONIA DA APRENDIZAGEM NO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

*Quênia Renee Strasburg, Berenice Corsetti e Elisete Enir Bernardi Garcia.....*49

Capítulo V

A POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS: COMO A EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?

*Glhebia Gonçalves de Oliveira Dourado e Sandra Márcia Campos Pereira.....*65

Capítulo VI

A RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

*Polyana Lunelli.....*78

Capítulo VII

ALTERNATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 12 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE PARA VIABILIZAR A EXPANSÃO

*Penildon Silva Filho.....*93

Capítulo VIII

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS DE NATUREZA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISES PRELIMINARES

Liane Vizzotto e Berenice Corsetti.....111

Capítulo IX

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Rosa Maria Furtado.....125

Capítulo X

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ubirajara Couto Lima e Rosenery Pimentel do Nascimento.....140

Capítulo XI

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A UNIÃO ENQUANTO ENTE NORMATIZADOR

Glezenir Vaz Teixeira.....154

Capítulo XII

GLOBALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ângela Barbosa Montenegro Arndt.....168

Capítulo XIII

IMPLICAÇÕES GERENCIALISTAS NA POLÍTICA CURRICULAR FLUMINENSE

Silvana Malheiro do Nascimento Gama e Laila Fernanda de Castro Gonçalves.....184

Capítulo XIV

MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EXPERIÊNCIA DA CASA FAMILIAR RURAL (CFR) DE SANTARÉM-PARÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO À EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS

Glez Rodrigues Freitas Bentes e Eliane Gracy Lemos Barreto.....195

Capítulo XV

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: compreensões sobre a dinâmica de compartilhamento do poder

Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti e Antonio Cabral Neto.....209

Capítulo XVI

OS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE DAS METAS CINCO E SEIS

Suzanne de Souza Soares.....229

Capítulo XVII

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)

*Caroline Correia Maciel, Jorismary Lescano Severino, Margarita Victoria Rodríguez e Silvia Helena Andrade de Brito.....*242

Capítulo XVIII

REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO AMERICANA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO-REDUCA

*Maria Raquel Caetano.....*258

Capítulo XIX

TRABALHO E EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO AO ENSINO TÉCNICO

*Cleverson Ramom Carvalho Silva e José Pereira Peixoto Filho.....*272

Capítulo XX

UNIVERSIDADE PÚBLICA: MISSÃO E COMPROMISSO SOCIAL

*Raimunda Maria da Cunha Ribeiro.....*285

Sobre as organizadoras.....298

Sobre os autores.....299

CAPÍTULO I

AS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS: UM CAMINHO PARA A INCLUSÃO

**Thiffanne Pereira dos Santos
Marlene Barbosa de Freitas Reis**

AS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS: UM CAMINHO PARA A INCLUSÃO

Thiffanne Pereira dos Santos

Universidade Estadual de Goiás, Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagens e Tecnologias.

Goiânia-Goiás

Marlene Barbosa de Freitas Reis

Universidade Estadual de Goiás, Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Educação, Linguagens e Tecnologias.

Goiânia-Goiás

RESUMO: O presente artigo apresenta uma reflexão teórica sobre os avanços conquistados na busca por uma Educação Inclusiva. Para tanto, aborda a questão da inclusão como direito de todos e dever do Estado. Discute o processo de transição que perpassou a Educação Especial destacando as principais características dos períodos de segregação, integração, inclusão até a institucionalização das Salas de Recursos Multifuncionais. Nesse sentido, aponta o papel dessas salas na garantia do Atendimento Educacional Especializado que se faz essencial para a efetivação da Educação Inclusiva. Assim, esse estudo considera a relevância da reflexão sobre a função dessas salas no processo de inclusão por meio do desenvolvimento de ações educativas com vistas ao aprimoramento das potencialidades dos sujeitos.

PALAVRAS-CHAVE: Inclusão escolar; Atendimento Educacional Especializado; Salas de Recursos Multifuncionais.

1. INTRODUÇÃO

O direito de acesso dos alunos público-alvo da Educação Especial – educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação – as escolas do ensino regular foram garantidas inicialmente pela Constituição Federal do Brasil, no ano de 1988, no artigo 208, que institui a educação como dever do Estado, o qual deve garantir o Atendimento Educacional Especializado a esses alunos, preferencialmente na rede regular de ensino. Desde esse período, há um questionamento incisivo sobre o processo de inclusão nas redes regulares de ensino devido aos entraves que surgiram com essa proposta. Entre os entraves para o sucesso da inclusão escolar encontra-se a falta de formação dos professores para lidar com esses alunos, o número excessivo de alunos em sala de aula para trabalhar com a inclusão e a falta de estrutura e recursos pedagógicos para o desenvolvimento de uma Educação Inclusiva de qualidade.

Diante desse cenário, em que se questiona a possibilidade de sucesso da inclusão escolar é criado o Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais, no ano de 2007, com a proposta de auxiliar o processo de inclusão

escolar dos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que compõem o público-alvo da Educação Especial – termo utilizado doravante nesse estudo. Com o objetivo de aprimorar o processo de inclusão, essas salas disponibilizam Atendimento Educacional Especializado (AEE) a esses alunos e propõem o desenvolvimento de um trabalho conjunto entre o professor de AEE – responsável pela Sala de Recursos Multifuncionais – e os professores da sala de aula regular.

Desse modo, as reflexões desse estudo incidem sobre as conquistas realizadas no campo da inclusão escolar, assim como sobre as possibilidades oportunizadas aos alunos público-alvo da Educação Especial por meio das atividades desenvolvidas nas Salas de Recursos Multifuncionais. Dessa forma, pretendemos com esse trabalho levantar algumas questões relativas as atribuições das Salas de Recursos Multifuncionais no processo de inclusão escolar desses alunos.

2. INCLUSÃO ESCOLAR: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A cada dia cresce a necessidade de se promover uma educação pautada no respeito às diferenças, de tal maneira que a diversidade seja vista como uma premissa para o diálogo e a reflexão e não para a exclusão. De tal modo, a convivência responsável com todos que nos cercam demonstrando abertura ao diálogo e ao outro constitui um aspecto essencial quando se almeja uma educação realmente inclusiva que valorize as peculiaridades de cada sujeito. Conforme afirma Rodrigues (2006, p. 303), a Educação Inclusiva “pressupõe uma participação plena numa estrutura em que os valores e práticas são delineados tendo em conta as características, interesses, objetivos e direitos de todos os participantes no ato educativo”. Essa perspectiva de educação implica por parte de todos os atores escolares uma mudança de atitude frente a diversidade presente na escola.

Desenvolver um modelo de educação que pressupõe a cooperação, o respeito, a superação de barreiras e desafios exige uma transformação contínua de atitudes e práticas por parte dos indivíduos. Para Lima (2006) não existe inclusão se não houver mudança e não há inclusão plena se a mudança não for constante, consciente e efetiva. Assim, a escola que almeja a inclusão escolar além de respeitar a diversidade assume uma postura de abertura para a construção de um espaço de todos e para todos.

Ao pensar em Educação Inclusiva desenvolvida na e para a diversidade precisamos ter em mente a urgência de se respeitar as diferenças, já que elas são “a própria natureza do homem” (LIMA, 2006, p.58) e “fazem parte da pessoa humana; é o que lhe presta o status de igual, isto é, todos somos diferentes e, por sermos todos diferentes, essa diferença é a própria igualdade entre os homens” (p. 60). Quando ponderamos sobre as diferenças nos referimos as mais diversas singularidades de cada sujeito que podem estar ligadas a questão de gênero, a sexualidade, a cultura, a raça, a fatores socioeconômicos e as deficiências.

Desse modo, é fundamental que a escola esteja apta para receber a todos

com suas peculiaridades incluindo-os sem distinção, já que a inclusão escolar é um dever do Estado e um direito de todos os sujeitos, entre eles dos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9394/96. Sendo assim, compete às escolas do ensino regular receber esses alunos e oferecer a eles oportunidades de desenvolverem suas habilidades e competências.

A presença dos alunos público-alvo da Educação Especial nas escolas de ensino regular nos remete aos princípios da Educação Inclusiva. No paradigma da Educação Inclusiva o respeito a diversidade presente no ambiente educacional é fundamental para alcançar uma educação mais equitativa, em que a valorização das diferenças é uma premissa para o processo educativo. Sendo assim, o respeito as peculiaridades que caracterizam cada indivíduo é a marca dessa educação que busca a inclusão de todos os envolvidos no ato de ensinar e aprender.

A inclusão escolar, nessa perspectiva, almeja para os alunos público-alvo da Educação Especial o acesso e a permanência nas escolas de ensino regular, assim como a garantia das mesmas oportunidades de aprendizagem disponibilizadas a seus pares. Conforme afirma Bersch (2013, p.132), “a inclusão traz consigo o desafio de não só acolhermos os alunos com deficiência, mas de garantirmos condições de acesso e de aprendizagem em todos os espaços, programas e atividades do cotidiano escolar”.

Desse modo, a inclusão escolar “requer uma nova visão das pessoas, uma mudança de mentalidade, de forma que todos sejam respeitados, independentemente de suas diferenças” (REIS, 2013, p.80), bem como promove transformações em toda a área educacional. O desenvolvimento de uma Educação Inclusiva exige a reorganização dos espaços educativos, a adaptação do currículo, a oferta de recursos e metodologias diversificadas e a adequada formação dos professores os quais precisam romper com os velhos paradigmas de educação que acabam por privilegiar formas de exclusão.

Para alcançar uma educação que atenda aos princípios inclusivos é necessário buscar novos mecanismos que possam colaborar com a implementação da inclusão escolar. A instituição de políticas públicas que visam aprimorar o processo de inclusão é um dos aspectos que fortalecem a Educação Inclusiva ao oferecer subsídios para sua efetivação. Um exemplo representativo de política pública voltada para esse fim é a Portaria Normativa nº 13 / 2007 que dispõe sobre a criação do Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais.

A partir da criação desse programa foram implantadas Salas de Recursos Multifuncionais nas instituições de ensino regular de todo o Brasil. Esse programa tem como objetivo “apoiar os sistemas públicos de ensino na organização e oferta de atendimento educacional especializado e contribuir para o fortalecimento do processo de inclusão educacional nas classes comuns de ensino” (BRASIL, 2007).

A Sala de Recursos Multifuncionais é um espaço na escola onde é oferecido Atendimento Educacional Especializado aos alunos público-alvo da Educação Especial, de forma complementar ou suplementar ao processo de escolarização,

como uma forma de auxiliar o processo de inclusão. O Atendimento Educacional Especializado realizado nas Salas de Recursos Multifuncionais acontece “por meio do desenvolvimento de estratégias de aprendizagem, centradas em um novo fazer pedagógico que favoreça a construção de conhecimentos pelos alunos, subsidiando-os para que desenvolvam o currículo e participem da vida escolar” (BRASIL, 2006, p.13).

A iniciativa de instituir programas como esse, de apoio à inclusão escolar, demonstra o empenho realizado no campo das políticas públicas na tentativa de efetivar uma Educação Inclusiva que assegure os direitos dos alunos público-alvo da Educação Especial. Sendo assim, é evidente que o estabelecimento de programas como o de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais pode representar uma alternativa no desenvolvimento de uma Educação Inclusiva. As possibilidades oferecidas nesse espaço podem contribuir para a inclusão e aquisição de novas aprendizagens por parte desses alunos.

3. EDUCAÇÃO ESPECIAL: DA SEGREGAÇÃO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS SALAS DE RECURSOS MULTIFUNCIONAIS

A Educação Especial, de acordo com Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96, é a modalidade de educação oferecida aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino. A Educação Especial tem como finalidade promover o acesso desses educandos às escolas do ensino regular, bem como propiciar a eles novas possibilidades de desenvolver suas habilidades e competências.

A Educação Especial é uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns de ensino regular. (BRASIL, 2008, p.11)

Compete aos sistemas de ensino a oferta dessa modalidade de educação assegurando aos alunos público-alvo da Educação Especial apoio especializado, organização escolar específica e professores capacitados para atender suas peculiaridades nas escolas da rede regular de ensino. A relevância da Educação Especial no processo de inclusão escolar centra-se na garantia do acesso dos alunos público-alvo da Educação Especial as escolas regulares, assim como no estabelecimento de práticas e estratégias pedagógicas visando a real aprendizagem desses alunos.

Historicamente, o percurso delineado pela Educação Especial é marcado por três períodos principais: segregação, integração e inclusão. Esses períodos desvelam a trajetória percorrida pela Educação Especial desde a fase em que os alunos público-alvo da Educação Especial eram impedidos de frequentar as escolas

regulares até o contexto atual em que lhes é garantido o direito de acesso e permanência no sistema educativo.

No período de segregação, até os anos de 1960, os alunos público-alvo da Educação Especial eram impedidos de frequentar as instituições de ensino regular sendo privados da socialização com seus pares devido aos estigmas existentes na sociedade da época. O atendimento destinado a eles era restrito as instituições especializadas em que o objetivo principal era de cunho assistencialista e não educacional, pois prevalecia a ideia de que esses alunos não conseguiam e não tinham capacidade para avançar no processo educacional.

Posteriormente, nos anos de 1970, durante o período de integração, as instituições de ensino regular passaram a receber os alunos público-alvo da Educação Especial, no entanto, essas instituições não proporcionavam a eles possibilidades de aprimorar suas capacidades. Desse modo, conforme afirma Reis (2013, p. 80), “a escola não muda sua rotina nem sua prática pedagógica e, sim, os alunos é quem tem de mudar para se adaptar a sua realidade e as suas exigências”. Assim, não eram oferecidas a esses alunos as mesmas oportunidades de aprendizagem destinadas a seus pares ficando a inclusão deles restrita apenas ao direito de acesso as instituições.

Somente com a definição do conceito de inclusão, na década de 1980, é que a Educação Especial passou a ser vista com outro ‘olhar’. Um olhar de respeito às diferenças e a diversidade em que o estímulo às habilidades de todos se faz fundamental. Nessa nova perspectiva, o foco é o desenvolvimento de uma educação de cunho humanista baseada na igualdade de oportunidades e na promoção de saberes que incitam atitudes de valorização do ser humano e de respeito à diversidade (REIS, 2006).

A Educação Especial, então, se volta para um conceito de inclusão que defende – além da promoção do convívio social – o estímulo ao desenvolvimento dos alunos público-alvo da Educação Especial para que conquistem novas aprendizagens. A inclusão, nesse sentido, é vista como

uma política que busca perceber e atender às necessidades educativas especiais de todos os alunos, em salas de aulas comuns, em um sistema regular de ensino, de forma a promover a aprendizagem e o desenvolvimento pessoal de todos. [...] A inclusão escolar teria o objetivo de colocar as crianças com necessidades especiais em contato com seus pares, o que facilitaria seu desenvolvimento e ensinaria a todo o grupo que é possível conviver com a diversidade, na construção de um mundo melhor. (SILVA, GAIATO, REVELIS, 2012, p. 233).

Com o advento dessa nova perspectiva, surgem inúmeros movimentos e políticas públicas com o objetivo de assegurar a inclusão escolar. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, representou um grande avanço na temática da inclusão ao definir a educação como direito de todos e dever do poder público.

Por preceito constitucional, desde 1988 é assegurado a todos os alunos o direito ao acesso, à permanência e à participação nos níveis básicos e superior de ensino. Esse direito traz em si a semente da mudança de que

a nossa educação necessita para conquistar patamares cada vez mais elevados de qualidade. (MANTOAN, 2014, p. 7)

Outro fator essencial, estabelecido na Constituição, se refere ao dever do Estado em assegurar apoio especializado nas instituições de ensino regular para os alunos público-alvo da Educação Especial. Segundo Menezes (2012, p. 22, grifos do autor), o artigo 208, inciso III, da Constituição Federal de 1988, “estabelece que o Atendimento Educacional Especializado ‘aos portadores de deficiências’ deve se dar ‘preferencialmente na rede regular de ensino’”. É possível perceber pelo exposto na Constituição de 1988, que os alunos público-alvo da Educação Especial passaram a ter assegurado o direito de ingressar nas instituições de ensino regular, bem como de receber o suporte necessário para atender suas especificidades.

Dessa forma, a inclusão institui-se como parte integrante do trabalho a ser desenvolvido nas escolas regulares. Para além da garantia de acesso, permanência e participação dos alunos público-alvo da Educação Especial também é assegurado o direito ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) dentro das escolas regulares. Tais direitos são reiterados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9394/96, em seu capítulo V, no qual se define a Educação Especial como uma modalidade de ensino e os educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superlotação como público-alvo da Educação Especial.

Em consonância com a LDB, a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) tem como meta garantir a permanência e a aprendizagem dos alunos público-alvo da Educação Especial. Para tal, estabelece aspectos essenciais para que a inclusão escolar aconteça de forma efetiva. Entre esses aspectos destaca a oferta do AEE como um elemento fundamental para que o processo de inclusão obtenha êxito nas escolas regulares.

O Atendimento Educacional Especializado mencionado nesses documentos tem por finalidade complementar ou suplementar a formação dos alunos “por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem” (BRASIL, 2009, p. 1). Esse tipo de atendimento é destinado aos alunos público-alvo da Educação Especial.

Para assegurar a oferta do AEE na rede regular de ensino foram estabelecidas algumas políticas públicas. Entre elas a Portaria Normativa nº 13, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a criação do Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais. Considerando a importância do AEE para a prática de uma Educação Inclusiva, esse programa foi criado para fortalecer o processo de inclusão e apoiar a oferta de AEE nas escolas regulares.

O referido programa visa a implantação, nas escolas regulares, das Salas de Recursos Multifuncionais nas quais os alunos público-alvo da Educação Especial são atendidos em contra turno como forma complementar ou suplementar ao processo educacional. Assim, a Sala de Recursos Multifuncionais “é um espaço organizado com equipamentos de informática, ajudas técnicas, materiais pedagógicos e

mobiliários adaptados, para atendimentos às necessidades educativas especiais dos alunos” (BRASIL, 2007).

Na Sala de Recursos Multifuncionais o espaço e os recursos disponíveis podem ser utilizados para atender a diferentes necessidades educativas especiais. Tal situação se torna possível devido a diversidade de materiais e equipamentos que estão disponíveis para a realização do atendimento, bem como pelo desenvolvimento do plano de AEE que é elaborado para cada aluno. Sendo assim,

a denominação Sala de Recursos Multifuncionais se refere ao entendimento de que esse espaço pode ser utilizado para o atendimento das diversas necessidades educacionais especiais e para o desenvolvimento das diferentes complementações ou suplementações curriculares. Uma mesma sala de recursos, organizada com diferentes equipamentos e matérias, pode atender, conforme cronograma e horários, alunos com deficiência, altas habilidades/superdotação, dislexia, hiperatividade, déficit de atenção ou outras necessidades educacionais especiais. [...] Portanto, essa sala de recurso é multifuncional em virtude de a sua constituição ser flexível para promover os diversos tipos de acessibilidade ao currículo, de acordo como as necessidades de cada contexto educacional. (BRASIL, 2006, p.14)

O trabalho realizado em uma Sala de Recursos Multifuncionais é coordenado pelo professor de Atendimento Educacional Especializado. É de competência desse professor oferecer o suporte necessário aos alunos público-alvo da Educação Especial por meio de: elaboração, desenvolvimento e avaliação do plano de AEE do aluno; produção de recursos acessíveis; desenvolvimento de atividades próprias do AEE; acompanhamento da utilização de recursos de tecnologia assistiva na sala de aula regular; articulação e orientação dos professores das salas regulares; e conexão com outras áreas.

O professor de AEE deve trabalhar em conjunto com os professores da sala de aula regular, pois o trabalho desenvolvido na Sala de Recursos Multifuncionais não substitui o processo educacional. Ao contrário, esse trabalho “suplementa, no caso dos alunos com altas habilidades/superdotação, e complementa, no caso dos alunos com dificuldades acentuadas de aprendizagem vinculadas ou não a deficiência” e por isso é “realizado individualmente ou em pequenos grupos em horário diferente daquele em que frequentam a classe comum” (BRASIL, 2006, p. 14).

Por fim, o programa de institucionalização das Salas de Recursos Multifuncionais nas escolas regulares visa apoiar o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos. O programa almeja o desenvolvimento de uma Educação Inclusiva na qual a diversidade é respeitada e valorizada possibilitando a todos a participação efetiva no processo educativo. Para tanto, a disponibilização e o uso adequado dos mobiliários, equipamentos, recursos pedagógicos e de acessibilidade que compõem as Salas de Recursos Multifuncionais são fundamentais para o sucesso do processo de inclusão escolar dos alunos público-alvo da Educação Especial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme as ponderações realizadas, fica evidente que a educação que propõe trabalhar na e para a diversidade parte do princípio de que as diferenças engrandecem a processo educativo, já que o sujeito aprende no contato com o outro, com o novo, com aquilo que o desafia. Nessa visão, a escola se torna um espaço onde prevalece a heterogeneidade em detrimento da homogeneidade e da padronização. Assim, as necessidades originárias das diferenças são sanadas por meio de práticas que buscam oportunizar a aprendizagem de todos sem distinção.

Vale ressaltar que disponibilizar oportunidades de aprendizagem a todos não significa estabelecer padrões de atividades e recursos para todos, ao contrário, consiste em propiciar a todos os alunos os meios necessários para que sejam capazes de superar suas dificuldades e ultrapassar suas expectativas construindo conhecimento e participando do ambiente escolar. Desse modo, acredita-se na potencialidade de cada aluno sendo respeitados diferentes ritmos de desenvolvimento, crenças, valores, cultura e demais especificidades. O foco consiste em desenvolver práticas pedagógicas que consigam dar a resposta adequada as necessidades de cada aluno.

Evidentemente a plena efetivação de uma educação nesses parâmetros ainda é um grande desafio que perpassa questões como a mudança de concepções, a formação docente, a construção de uma consciência coletiva e adequações estruturais e institucionais. “Temos dificuldade de incluir todos nas escolas porque a multiplicidade incontrolável e infinita de suas diferenças inviabiliza o cálculo, a definição desses sujeitos” (MANTOAN, 2013, p. 32). Assim, ainda estamos estagnados em um modelo educativo estático e controlador que fornece a falsa sensação de segurança e mudar para um paradigma que inviabiliza a previsibilidade causa estranheza.

No entanto, para alcançar o sucesso nessa caminhada rumo a uma educação de qualidade para todos, respeitando a diversidade que compõe as escolas, é inevitável repensar a forma de atuação de cada sujeito participante do processo de ensino e os mecanismos que incitam uma prática realmente inclusiva. Nesse contexto, ficou evidente que a Sala de Recursos Multifuncionais assume o papel de colaborada na construção de uma Educação Inclusiva. É um espaço voltado para o desenvolvimento de novas habilidades a medida que propicia aos alunos público-alvo da Educação Especial atividades pedagógicas que os incentivam na descoberta de novos saberes e na superação de obstáculos. Por fim, o Atendimento Educacional Especializado realizado nessa sala propõe o desenvolvimento de um conjunto de ações de forma planejada, coerente e responsável com a finalidade de contribuir para a inclusão escolar e ao mesmo tempo ampliar a autoestima e a autonomia dos referidos alunos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. MEC/SECADI. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.
- BRASIL. **Portaria Normativa nº 13**, de 24 de abril de 2007. Ministério da Educação. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17430&Itemid=817> Acesso em: 05 fev. 2016.
- BRASIL. **Resolução nº 4**, de 2 de outubro de 2009. Ministério da Educação. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf. Acesso em: 15 fev. 2016.
- BRASIL. **Sala de recursos multifuncionais**: espaços para atendimento educacional especializado. Ministério da Educação, 2006. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17430&Itemid=817>. Acesso em: 15 fev 2016.
- BERSCH, Rita. Tecnologia assistiva e atendimento educacional especializado: conceitos que apoiam a inclusão escolar de alunos com deficiência. In: MANTOAN, Maria Teresa Eglér (Org.). **O desafio das diferenças nas escolas**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- LIMA, Francisco José de. Ética e inclusão o status da diferença. In: MARTINS, Lúcia de Araújo Ramos, et al. (orgs). **Inclusão**: compartilhando saberes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Inclusão escolar: caminhos, descaminhos, desafios, perspectivas. In: MANTOAN, Maria Teresa Eglér (org.). **O desafio das diferenças nas escolas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Qualidade e inclusão no Ensino Médio. **Pátio**. Porto Alegre: Grupo A Educação: ano VI, n. 22, p. 6-9, set./nov. 2014.
- MENEZES, Adriana Rodrigues Saldanha. **Inclusão escolar de alunos com autismo: quem ensina e quem aprende?**. 160f. Dissertação (Mestrado) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012
- REIS, Marlene Barbosa de Freitas. **Educação inclusiva**: limites e perspectivas. Goiânia: Deescubra, 2006.
- REIS, Marlene Barbosa de Freitas. **Política pública, diversidade e formação docente**:

uma interface possível. 2013. 278f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, 2013.

RODRIGUES, David. Dez ideias (mal) feitas sobre a educação inclusiva. In: RODRIGUES, David (org.). **Inclusão e educação**: doze olhares sobre a educação inclusiva. São Paulo: Summus, 2006.

SILVA, Ana Beatriz Barbosa; GAIATO, Mayra Bonifacio; REVELES, Leandro Thadeu. **Mundo singular**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

ABSTRACT: This article presents a theoretical reflection on the advances achieved in the search for an Inclusive Education. Therefore, it addresses the issue of inclusion as the right of everyone and the duty of the State. It discusses the transition process that has permeated Special Education highlighting the main characteristics of periods of segregation, integration, inclusion until the institutionalization of Multifunctional Resource Rooms. In this sense, it points out the role of these rooms in guaranteeing the Specialized Educational Attendance that is essential for the implementation of Inclusive Education. Thus, this study considers the relevance of the reflection on the function of these rooms in the process of inclusion through the development of educational actions aimed at improving the potential of the subjects.

KEYWORDS: School inclusion; Specialized Educational Assistance; Multifunctional Resource Rooms.

CAPÍTULO II

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: UM OLHAR A PARTIR DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

**Maria Luiza Rodrigues Flores
Cátia Soares Bonneau**

DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: UM OLHAR A PARTIR DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

Maria Luiza Rodrigues Flores

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Rio Grande do Sul

Cátia Soares Bonneau

Prefeitura Municipal de Canoas

Rio Grande do Sul

RESUMO: O artigo aborda a efetivação da perspectiva inclusiva na educação de crianças de até seis anos no Brasil, analisando resultados de políticas educacionais implementadas nas últimas décadas. A metodologia envolveu a revisão dos principais documentos legais vigentes para a educação infantil e para a educação especial; o estudo de dados estatísticos das matrículas da educação especial na educação básica por Região Geográfica entre 2009 e 2014 e a implementação do Atendimento Educacional Especializado na última década. Os resultados evidenciaram que o país avançou, em termos de construção de uma base normativa de caráter inclusivo, ampliando quantitativa e qualitativamente o acesso educacional, ainda que existam dificuldades para o atendimento às metas do Plano Nacional de Educação.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à educação; Educação Infantil; Educação Especial, Atendimento Educacional Especializado.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo se situa no campo das políticas públicas educacionais, entendo estas como uma resposta do poder público para as demandas da população quanto a este direito social. Esta resposta pode se expressar, materialmente, em programas ou ações governamentais que atendem a demandas novas, recorrentes ou reprimidas (RUA, 1997). Nessa perspectiva, abordamos no artigo alguns desafios para a efetivação da educação infantil inclusiva no Brasil, demanda que pode ser considerada relativamente nova, haja vista que o direito a esta etapa educacional teve sua afirmação apenas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). De acordo com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 (LDBEN), esta se caracteriza como sendo a primeira etapa da educação básica, contemplando a faixa etária do zero até seis anos de idade. Neste contexto, o estudo objetivou evidenciar avanços e desafios decorrentes das políticas públicas educacionais implementadas nas últimas décadas para a efetivação de um paradigma inclusivo no que tange a essa faixa etária, tomando como período aquele posterior à promulgação da CF/88.

A metodologia contemplou uma revisão do ordenamento legal e normativo

vigente no país tanto para a oferta de educação infantil quanto para a educação especial. Reconhecida a base normativa, o marco teórico quanto à educação inclusiva se apóia em Miranda (2003), Baptista (2006; 2011) e Bridi (2009). A revisão da literatura sobre a educação infantil tomou como base a produção de Rosemberg (2011; 2012), e Campos (2011; 2013), que reconhecem os avanços realizados no Brasil, nos últimos trinta anos, em termos de construção de uma base teórica e normativa para sustentar o direito à educação das crianças desde o seu nascimento, mas destacam o muito que ainda precisa ser feito para a garantia deste direito no que tange à igualdade e equidade no acesso à educação de qualidade. O campo de análise das políticas públicas contemplou Duarte (2007), Rua (2007), Cury (2007) e Krawczyk (2013;2015).

Do ponto de vista metodológico, a análise se deu a partir de dados censitários demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) relativos à etapa educação infantil e à modalidade educação especial. O estudo analisou indicadores de acesso a esta primeira etapa educacional, bem como relativos ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) em Sala de Recursos Multifuncionais (SRM), que são espaços físicos adaptados em escolas públicas, destinados ao atendimento complementar em turno inverso ao da matrícula regular para o público-alvo da educação especial, a saber, alunos com alguma deficiência, com Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) ou com altas habilidades ou superdotação. O AEE previsto desde a CF/88, também é referido no documento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). Assim, evidenciando o cumprimento do ordenamento legal para educação especial, considerando o período 1988-2015.

Colocando em relação às trajetórias da etapa educação infantil e da modalidade educação especial, ambas situadas em um paradigma de reconhecimento recente de direitos, os dados apontam para o avanço do caráter inclusivo, se consideramos o reconhecimento do direito da criança à educação e à inclusão desde seu nascimento, consolidado jurídica e teoricamente e, ainda, com uma reconhecida ampliação quantitativa e qualitativa no que se refere ao acesso à vaga em classes comuns nas escolas de educação regular. Contudo, considerando-se os desafios postos pelo atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14 para o próximo decênio (PNE 2014-2024), tanto para a educação infantil quanto para a educação especial, o país ainda precisa ampliar significativamente a oferta de matrículas em escolas comuns, bem como o acesso ao AEE para este grupo etário.

O artigo se encontra subdividido em três seções. Na primeira, apresentamos uma contextualização acerca da educação infantil. Na seção seguinte, trazemos uma breve trajetória da educação especial e caracterizamos o AEE e a SRM da forma como foram implementados no país; e Na terceira seção apresentamos os dados referentes às matrículas da Educação Especial por Região Geográfica no período de 2009-2014, o Quadro normativo para a oferta desta modalidade da Educação Especial de 1988-2015 e as possíveis análises deste contexto. Nas Considerações Finais, retomamos os objetivos do artigo, apresentando algumas considerações, de

acordo com os resultados no escopo deste estudo, quanto aos avanços e desafios para a efetivação da perspectiva educacional inclusiva para a educação infantil brasileira.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Por definição constitucional, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel de vinte e seis estados, um Distrito Federal, Brasília, que é a Capital do país e um total de 5.570 municípios (IBGE, 2010). Ao longo de sua trajetória recente, o país vem ampliando o direito à educação, alcançando maiores percentuais da população, alterando o número de anos de matrícula escolar obrigatória e, também, trazendo grupos historicamente excluídos para o sistema educacional. Em menos de 60 anos, a educação obrigatória passou de uma educação primária restrita a quatro ou seis anos de escolaridade, conforme a Lei de Diretrizes e Bases nº 4024/61, para os atuais 14 anos de escolarização determinados a partir da Emenda Constitucional nº 59/09 (EC 59/09), que estendeu a obrigatoriedade para a faixa etária de quatro a dezessete anos, com prazo para universalização colocado para março de 2016.

O texto constitucional reconheceu em seu artigo 208: “O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.” (BRASIL, CF/88, Art.208, Inc. IV). Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), o direito da própria criança ao atendimento começa a prevalecer, pois este instrumento jurídico a coloca como prioridade no acesso às políticas públicas.

Segundo a LDBEN, a educação nacional divide-se em dois níveis escolares: a educação básica e o ensino superior. A Educação Básica, por sua vez, contempla três etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Como primeira etapa da educação básica, a infantil se subdivide, em função da faixa etária, em creche e pré-escola (BRASIL, LDBEN, Art. 30). Nas últimas décadas, o campo da educação para as crianças de até cinco anos vem se consolidando a partir da produção de documentos normativos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), dentre os quais podemos destacar a atual Resolução CEB/CNE nº 5/09 que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), embasadas no Parecer CEB/CNE nº 20/09.

Contribuindo com subsídios para esta oferta educacional pelos sistemas de ensino, o Ministério da Educação (MEC), nas últimas três décadas, especialmente, vem produzindo materiais orientadores, tais como os Parâmetros de Qualidade para a oferta de Educação Infantil (Brasil, MEC, 2009) e os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (Brasil, MEC, 2009), dentre outros. Com igual objetivo, este Ministério também tem financiado pesquisas, projetos e publicações sobre temas, tais como: a oferta de educação infantil para populações residentes no campo (BARBOSA et al., 2012); políticas públicas de expansão da oferta com qualidade

(SANTOS e RIBEIRO, 2014; FLORES e ALBUQUERQUE, 2015; ARAÚJO, 2015; BRASIL/MEC/SEB/COEDI, 2015).

A situação brasileira em relação à oferta de educação infantil evidencia desigualdades tanto no acesso à vaga, quanto à qualidade educacional, bem como em relação à própria falta de equidade no acesso a uma vaga. As pesquisas de Rosemberg (2011; 2012; 2014) destacam desigualdades neste quesito para grupos sociais historicamente excluídos, tais como as crianças negras, aquelas oriundas de famílias de baixa renda e os grupos residentes no campo, cabendo ainda observar, como comprovam os dados desta autora, o reduzido acesso escolar para as crianças de até três anos, o que ainda evidencia uma desigualdade em relação à idade; isto é, dentre as crianças sem acesso a uma vaga na educação infantil, destacam-se aquelas entre zero e um ano.

As DCNEI aprovadas em 2009, após um amplo processo de consulta à sociedade, envolvendo representantes de secretarias de educação, de conselhos de educação, de movimentos sociais, docentes e pesquisadores, atualizaram as principais discussões da área, consolidando em seu texto uma nova visão de criança e de infância mediadas pela cultura, contemplando a diversidade existente nas diferentes formas de ser criança e de viver a infância presentes no país. Segundo Oliveira (2014),

A noção de construção sócio-histórica da criança dirige nosso olhar para o fato de que novas concepções do processo educacional têm procurado aproximar o mundo cultural em que a criança vive desde o seu nascimento e a cultura com que a instituição educacional trabalha. (OLIVEIRA, 2014, p. 189).

Do ponto de vista da organização curricular para essa etapa, a teoria dos campos de experiência tem se colocado como uma opção adequada, inspirada nas contribuições italianas, visando inventar um currículo brasileiro para esta etapa, inserido na vida das crianças, de suas famílias e de seus grupos sociais e culturais que fuja das tradições conteudistas e sequenciadas, majoritariamente presentes na organização do ensino fundamental (BARBOSA e RICHTER, 2015).

Na seção seguinte, apresentaremos dados sobre a oferta e organização da educação especial no Brasil, descrevendo a trajetória deste atendimento e algumas políticas que, nos últimos anos, vem sendo implementadas para o público-alvo desta modalidade.

3. A OFERTA DA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL

A educação especial é definida na atual LDBEN como uma modalidade educacional que atravessa os dois níveis escolares existentes e suas etapas, articulando-se, ainda, com outras modalidades visando atender às demandas por políticas educacionais que ampliem o direito de todos à educação escolar, tais como a educação escolar indígena e a educação de jovens e adultos. De acordo como o

ordenamento legal vigente, “A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos” (BRASIL, LDBEN, artigo 58, Parágrafo 3º).

A educação especial no Brasil iniciou nos séculos XVIII e XIX, a partir da institucionalização das pessoas com deficiência em institutos. Dentre eles, Miranda (2003) destaca: o Instituto de Cegos criado em 1854, hoje Instituto Brasileiro de Cegos (IBC) e o Instituto dos Surdos-Mudos criado em 1857, hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES). No século XIX, foram criados: o Instituto Pestalozzi, em 1926, voltado à deficiência mental e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), em 1954. Estes institutos, de caráter privado passam a ofertar atendimento especializados às pessoas com deficiência e, com o passar do tempo, algumas destas instituições passaram a ser referidas como responsáveis pela oferta da educação especial no Brasil, assumindo parte significativa dos atendimentos educacionais especializados, algumas até os dias de hoje, como é o caso da APAE.

Miranda (2003) resgata alguns momentos dessa trajetória: “[...] por volta da década de 70, observa-se um movimento de integração social dos indivíduos que apresentavam deficiência, cujo objetivo era integrá-los em ambientes escolares, o mais próximo possível daqueles oferecidos à pessoa normal.” (MIRANDA, 2003, p. 02). E a autora continua: “Em meados da década de 90, no Brasil, começaram as discussões em torno do novo modelo de atendimento escolar denominado inclusão escolar.” (MIRANDA, 2003, p. 06).

Em 2008, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva passa a orientar a formulação e implementação de novas políticas públicas para a área, tensionado em direção a um maior investimento dos sistemas de ensino para a ampliação do acesso e da permanência dos alunos público-alvo desta modalidade à/na educação escolar. Promovendo a matrícula de crianças com necessidades educacionais especiais em escola regulares, esta Política (2008) vem somar-se a um consistente ordenamento jurídico e normativo que afirma esse direito e também ratifica o papel da inclusão desde o nascimento:

O acesso à educação tem início na educação infantil, na qual se desenvolvem as bases necessárias para a construção do conhecimento e desenvolvimento global do aluno. Nessa etapa, o lúdico, o acesso às formas diferenciadas de comunicação, a riqueza de estímulos nos aspectos físicos, emocionais, cognitivos, psicomotores e sociais e a convivência com as diferenças favorecem as relações interpessoais, o respeito e a valorização da criança. (BRASIL, 2008, p.12).

A partir de então, há um direcionamento para que o atendimento educacional especializado se amplie e consolide, disponibilizando recursos e serviços e orientando quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular. (BRASIL, MEC/SEESP, 2008, p. 10). Em agosto de 2015, foi divulgada a Nota Técnica MEC/SECADI/DPEE/SEB/DICEI nº 02/2015, que dispõe sobre orientações para a organização e oferta do AEE na Educação Infantil, retomando as concepções de educação infantil e de currículo para esta etapa explicitadas nas DCNEI. Além destas notas técnicas da SECADI/MEC, existem outros

documentos orientadores sobre o AEE, como por exemplo, o Manual de Orientação: Programa de Implantação da Sala de Recurso Multifuncional (MEC, 2010).

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 prevê 20 Metas para os próximos dez anos, sendo que a Meta 4, referente à Educação Especial determina,

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, LEI N.º 13.005/14, Meta 4).

Esta Meta coloca para aos sistemas de ensino a responsabilidade de ampliação da oferta de matrículas aos alunos da educação especial, desde a educação infantil, além de determinar maior acesso aos serviços especializados, dentre eles o AEE. Este PNE reitera a preferência de que esta matrícula seja feita no ensino regular e dentre as 19 estratégias traçadas na Meta 4, encontra-se prevista "[...] a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta de crianças de zero a três anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação." (BRASIL, Lei n.º 13.005/14, Meta 4).

É importante verificar que, com o prazo dado pela EC 59/09, todas as crianças e jovens deverão estar matriculados na escola até 2016. Somando-se a este imperativo o fato de que a inclusão escolar é direito desde o nascimento, é dever do Estado, também, prover o acesso a uma vaga a toda a população público-alvo da educação especial. Se considerarmos o destaque de Cury (2007) de que o direito à educação exige, para sua efetivação, além do direito a uma vaga, permanência na escola, a qualidade da oferta e a conclusão dos estudos, justifica-se um estudo desta natureza, que objetiva evidenciar a implementação de políticas educacionais voltadas à garantia do deste direito. Na seção seguinte, apresentaremos e analisaremos dados censitários com o objetivo de avaliar eventuais avanços na implementação destes objetivos no cenário nacional.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Iniciamos esta seção apresentando um Quadro-síntese das normativas referentes à educação especial evidenciando o avanço desta Área no plano legal.

Quadro 1 - Legislação nacional, normativas e documentos orientadores à Educação Especial.

BRASIL (1988-2015)	
ANO	DOCUMENTO
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.

1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
2001	Lei n.º 10.172/2001- Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (decênio 2001-2010). Resolução CNE/CEB n.º 2/2001, de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a educação especial na educação básica.
2007	Portaria Normativa n.º 13, de 24 de abril de 2007 – Dispõe sobre a criação do “Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais” (Brasil/ MEC).
2008	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Decreto Legislativo n.º 186, de 10 de Julho de 2008. Aprova o texto da Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu Protocolo Facultativo. Decreto n.º 6.571, de 17 de Setembro de 2008.
2009	Resolução CNE/CEB nº04/2009 - Institui diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, na modalidade educação especial. Parecer CNE/CEB n.º 13/2009 - Diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, modalidade educação especial. Decreto n.º 6949, de 26 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.
2010	Nota Técnica – SEESP/GAB/n.º 11/2010, de 7 de maio de 2010. Orientações para a institucionalização da Oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE em Salas de Recursos Multifuncionais, implantadas nas escolas regulares.
2011	Decreto Executivo n.º 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. (Revoga o Decreto N.º 6.571, de 17 de Setembro de 2008).
2013	Lei n.º 12.796, de 04 de abril de 2013, que altera artigos da Lei n.º 9.394/96 (LDBEN).
2014	Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências (decênio 2014-2024).
2015	Nota Técnica nº42/2015/MEC/SECADI/DPEE, de 16 de junho de 2015. Orientação aos Sistemas de Ensino quanto à destinação dos materiais e equipamentos disponibilizados por meio do Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Nota Técnica nº 02/2015 MEC/SECADI/DPEE/SEB/DICEI. Orientações para a organização e oferta do Atendimento educacional Especializado na Educação Infantil. Lei nº 13.146/2015, de 6 de Julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Fonte: Portal do Ministério da Educação (2015). Sistematização das autoras (2015).

A sistematização acima evidencia como este período foi produtivo no sentido da constituição de um ordenamento legal e normativo com objetivo de orientar os sistemas na oferta de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Trazemos também para análise os dados constantes no Quadro 2, relativos às matrículas da educação especial na educação básica de acordo com dados do INEP, desagregados por região geográfica e considerando o período 2009-2014, uma vez que até o momento este Instituto ainda não disponibilizou para consulta à matrícula,

os resultados finais do Censo Escolar do ano de 2015.

Quadro 2 – Matrículas da educação especial na educação básica por Região Geográfica (INEP, 2009-2014)

Regiões	2009		2014	
	Classes especiais e escolas exclusivas	Classes comuns	Classes especiais e escolas exclusivas	Classes comuns
Norte	15.645	27.849	8.036	64.162
Nordeste	41.394	91.092	17.325	197.638
Sudeste	127.257	183.515	92.316	255.906
Sul	50.047	52.969	55.634	120.732
Centro-Oeste	18.344	31.606	14.736	60.330
Brasil	252.687	387.031	188.047	698.768

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (Inep/Deed/MEC, 2009-2014).
Sistematização das autoras (2015).

O Quadro 2 permite verificar que houve uma ampliação significativa das matrículas da educação especial em classe comuns para toda a educação básica, atingindo um percentual de aumento de 63%, em cinco anos, no país como um todo. Meletti e Bueno (2011) já haviam apontado em estudo anterior, um aumento no número de matrículas da educação especial na educação básica até o ano de 2010; com os dados do Quadro 1, podemos ver que este cenário se manteve constante, pelo menos, até 2014. Além desse aumento total, identificou-se que o movimento de expansão ocorreu em todas as regiões do país, sendo que, na maioria delas, a matrícula nas classes comuns praticamente dobrou no período em questão, sendo a Região Sul a que apresentou ampliação mais expressiva, ainda que também seja essa a única região do país a apresentar elevação, também, nas matrículas em classes especiais nas escolas regulares e em escolas exclusivas de educação especial.

Podemos inferir que estes dados evidenciam resultados de políticas públicas inclusivas no período; dentre elas, a expressiva ampliação do quadro normativo-legal e a criação do Programa Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais (PISRM), iniciado em 2007 e contribuindo para a ampliação do acesso nas escolas públicas. Segundo a Portaria Normativa nº 13/2007, se fez importante a efetivação do AEE “[...] para que os estados e municípios brasileiros possam prover uma educação de qualidade a todos os alunos e as condições de acessibilidade, que garantam a participação nos espaços comuns de ensino e aprendizagem [...]” (BRASIL, MEC, 2007).

Segundo informações, do portal do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC, 2016), entre os anos de 2005 a 2011, houve a implementação de 39.301 Salas de Recursos Multifuncionais, compreendendo os 26 Estados da federação, mais o Distrito Federal, o que denota um investimento por parte do Governo Federal, bem como uma importante adesão a este Programa pelos

municípios e estados brasileiros.

Ainda sobre este levantamento divulgado pelo SIMEC (2005-2011), os Estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e de São Paulo aparecem com maior número de implementação das SRM, corroborando com os dados apresentados anteriormente no Quadro 2, onde observamos que estas foram as regiões que mais ampliaram as matrículas do público-alvo da educação especial nas classes comuns das escolas regulares. É necessário reconhecer que, além das diretrizes gerais para a organização das salas de recursos, é de fundamental importância garantir espaço para a efetivação desse serviço, adequado às características específicas de cada contexto. (BAPTISTA, 2011, p. 71).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Neste artigo, nosso objetivo foi analisar a implementação de algumas políticas públicas voltadas à inclusão escolar de crianças de até seis anos no Brasil, resgatando os marcos normativos construídos nas últimas décadas, a partir da CF/88 e acompanhando a trajetória recente da ampliação de matrículas tanto em escolas especiais quanto em classes comuns nas escolas regulares. Em especial, analisamos a regulamentação e implementação da oferta do AEE por meio da expansão do Programa de implantação das salas de Recursos Multifuncionais nas redes de ensino do país.

Identificamos alguns aspectos comuns na trajetória de construção do direito à educação infantil, assim como nos processos de reconhecimento do direito à inclusão no Brasil, ambas com marcas históricas no âmbito das políticas de assistência, tratando-se, ambos de um direito educacional relativamente novo em nosso país. A literatura brasileira defende que a inclusão em classes comuns deve acontecer, prioritariamente, em escolas públicas e, nesse sentido, em nossas análises, entendemos a existência de Salas de Recursos em escolas comuns como uma ferramenta pedagógica importante que contribui para a inclusão das crianças público-alvo da educação especial e para a efetivação do direito educacional. Concluimos, ainda, que o ordenamento legal brasileiro para ambas as áreas se situa em um paradigma avançado em relação às práticas existentes, apontando para uma perspectiva inclusiva que ainda se encontra em processo de construção, especialmente, para as crianças de até três anos que, de acordo com as estatísticas analisadas, estão sub-representadas tanto no acesso ao direito à educação, quanto naquele referente à educação especial. Também em ambos os casos, o país precisa avançar muito no que tange ao cumprimento das Metas 1 e 4 do atual Plano Nacional de Educação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vânia (Org.). **Educação Infantil em jornada de tempo integral: dilemas e**

perspectivas. Vitória: EDUFES, 2015.

BARBOSA; Maria Carmen; RICHTER, Sandra Regina. Campos de experiência: uma possibilidade de interrogar o currículo. In: FINCO; BARBOSA; FARIA. (Orgs.). **Campos de experiência na escola da infância**: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2015.

BAPTISTA, Claudio Roberto. Ação pedagógica e educação especial: a sala de recursos como prioridade na oferta de serviços especializados. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, p. 59-76, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbee/v17nspe1/06.pdf>>. Acesso em: 25 nov.2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 23 abr.2016.

_____. Congresso Nacional. Decreto executivo n. 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011. Seção 1. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm#art11>. Acesso em: 25 nov.2015.

_____. Congresso Nacional. Plano Nacional de Educação. Lei n. 13.005/ 2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CBE n. 02/2001, de 11 set. 2001. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 set. 2001. Seção 1E, p. 39-40. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

_____. Constituição Federal, de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jan. 1988. p. 1, anexo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar 1997-2014**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 15 dez. de 2015.

_____. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Contribuições para a Política Nacional: a avaliação na Educação Infantil a partir da avaliação de contexto**. Brasília: MEC/SEB/COEDI; Curitiba: Imprensa/UFPR, 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Diretoria de Políticas de Educação Especial. Nota Técnica n. 2/2015 - MEC/SECADI/DPEE, de 04 de agosto de 2015. Assunto: **Orientações para a organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado na Educação Infantil**. Brasília: 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

_____. Parecer CNE/CEB n. 20, de 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil. Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 dez. 2009. Brasília: 2009. Seção 1, p. 14. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. SIMEC.
Disponível em:
<http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/pais/paiid/1>>
Acesso: 10 de Abril de 2016.

BRIDI, Fabiane Romano de Souza. Atendimento Educacional Especializado. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 17, p. 42-56, 2009.
Disponível em:
<<https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/766/668>>
Acesso em: 18 abr. de 2016.

BUENO, José Geraldo Silveira; MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. Educação Infantil e Educação Especial: uma análise dos indicadores educacionais brasileiros. **Revista Contrapontos**, v. 11, n. 3, p. 278-287, set./dez. 2011. Disponível em:
<<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/2938>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set/dez. 2007. Disponível em:
<seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145 > Acesso em: 20 abr. 2016.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Direito à Creche e à Pré-escola na Vigência do Plano Nacional de Educação - Lei Federal nº 13.005/2014. Criança e Adolescente – **Revista Digital Multidisciplinar do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Rio Grande do Sul, v. 1n. 10 (2015). Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_10/creche_dra_maria_luiza.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: algumas interfaces entre as políticas e as práticas. In: FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: Edipucrs, 2015. p. 17-38.

KRAWCZYK, Nora Rut. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso

do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 6, p. 3-11, 2013.

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

MIRANDA, Arlete Aparecida Bertoldo. História, Deficiência e Educação Especial. Reflexões desenvolvidas na Tese de doutorado: **A Prática Pedagógica do Professor de Alunos com Deficiência Mental**. São Paulo: Unimep, 2003.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. Currículo na educação infantil: dos conceitos teóricos à prática pedagógica. In: SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (Orgs.). **Educação infantil, os desafios estão postos – e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, Maria Aparecida S. **Educação Infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais**. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade/CEERT, 2011.

_____. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA et al. (Orgs.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

_____. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, Marlene Oliveira dos Santos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (Orgs.). **Educação Infantil: os desafios estão postos – e o que estamos fazendo?**. Salvador: Sooffset, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ABSTRACT: The article broach the effectiveness of the inclusive perspective in the education of children up to six years old, analyzing the results of educational policies implemented in the last decades in Brazil. The methodology involved revision of the main legal documents in force for early childhood education and to special education. The study of statistical data of special education enrollments in basic education by Geographic Region between 2009-2014 and the implementation of Specialized Educational Services in the last decade. The results showed that the country has advanced in terms of building an inclusive normative base, increasing quantitative and qualitative access to education, although there are difficulties to meet the goals of the National Education Plan.

KEYWORDS: Right to education; early childhood education; Special Education, Specialized Educational Assistance.

CAPÍTULO III

O ESPAÇO LABORAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA QUESTÃO A DISCUTIR

Roselandia Coelho Rocha

O ESPAÇO LABORAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA QUESTÃO A DISCUTIR

Roselandia Coelho Rocha

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

São Leopoldo – RS

1. INTRODUÇÃO

Globalmente, os trabalhadores do século XXI estão sob uma condição cada vez mais desvantajosa nas suas relações laborais. Se formos especificar a categoria de pessoas com alguma deficiência, essas relações se complexificam amplamente.

Ao trazermos essa reflexão em relação à pessoa com deficiência, objetivamos chamar a atenção para fatores que agregam mais desproporcionalidade nessa relação emprego X desemprego. De acordo com Barnes (2007) existe um consenso quase universal de que a população com deficiência é geometricamente desfavorecida no mundo do trabalho.

Nesse sentido, o surgimento de novas demandas da vida social, como a inclusão de pessoas com deficiência nesse mundo do trabalho altamente competitivo e exigente por qualificação, tem ocorrido, de certa forma, amparada pelo ordenamento jurídico. O campo de maior destaque está na forma de legislação especial nem sempre respeitada, perpassando situações de manipulação (como tem ocorrido com a chamada lei de cotas) contrariando os interesses da categoria de pessoas com deficiência.

É possível que essa discussão seja considerada de interesse social, especialmente, se levarmos em conta o aumento da população de pessoas com deficiência no Brasil. De acordo com os resultados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - 2010, os dados apontam que 45 606 048 milhões de pessoas declararam ter pelo menos uma das deficiências investigadas.

Esse índice corresponde a 23,9% da população brasileira, sendo que a deficiência visual foi a que apresentou a maior ocorrência, afetando 18,6% dessa população. Em representatividade numérica, a deficiência visual tem entre 16,5 milhões de pessoas, cuja população de 159.824 pessoas é totalmente incapaz de enxergar.

Essa realidade específica nos remete à questão da inclusão social, vida produtiva e inserção ao mundo do trabalho como a base sob a qual se edifica a vida social (ANTUNES, 2011). No contexto atual, é importante admitir que a crise de mercado seja transformada em uma crise de emprego, isso nos leva reconhecer com Lacerda e Veronese que “[...] em última análise, os principais artifícios contra suas consequências referem-se, em grande parte, à diminuição do contingente de empregados pelas empresas afetadas, mundo afora.” (2011, p. 20).

Prosseguindo com a questão da crise do emprego global aplicada à realidade

da pessoa com deficiência visual, Ross diz que há um enquadramento, uma adaptação “imposta” ao sujeito com deficiência visual, onde só lhes é permitida determinadas capacidades manuais de trabalho. Dessa forma “[...] se a sociedade concebe o homem não visual no nível da aparência e da imediaticidade, então permite-lhe e exige-lhe apenas capacidades manuais. Neste sentido passa a negá-lo como ser único, inteiro e universal” (ROSS, 1998, p. 49). Daí então, esse sujeito é considerado incapacitado para concorrer a outras possibilidades laborais.

A expressão não visual cunhada por Ross (1988) vem aqui no sentido de oposição ao modo como uma sociedade visual encara o sujeito distinto sensorialmente. Trata-se do outro identificado através da referência daquele que vê. Nessa dimensão a falta do sentido sensorial da visão é encarado como uma limitação.

Ainda na perspectiva de Ross (1988), a limitação visual em que esse sujeito é “enquadrado” pela sociedade assume uma representação estereotipada de limitação física e intelectual, onde passa a ser incorporada uma relação de todo-limitado. Permeamos com essa opinião de Ross (1988) considerando que, enquanto perdurar essa concepção, o campo de atuação do sujeito não visual será limitado e destinado às atividades mecanizadas e a subutilização de seu potencial produtivo e criativo.

2. UM MUNDO DE TRABALHO QUE FALTA ESPAÇO PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Partilhamos com os autores e autoras que adotam a ideia que as pessoas com deficiência têm os mesmos direitos que as pessoas sem deficiência. Contudo, não é possível negar seu entorno e as várias circunstâncias adversas para a vida cotidiana desses sujeitos.

Fatores de desvantagem se agregam a outras condições, como o déficit imposto pela restrição de escolaridade, acessibilidade e funcionalidade. A própria sociedade impõe condições pouco inclusivas, precarizando o alcance das leis protetoras que são frágeis. Essas circunstâncias resultam em barreiras físicas, legais, linguísticas e atitudinais, fomentando a ideia de inadequação que tem prevalecido socialmente. As pessoas com deficiência necessitam promover rupturas com o ciclo de (pré) conceitos diariamente.

Essas barreiras são evidenciáveis a partir do distanciamento promovido entre o legislador, o cotidiano desses indivíduos e a efetividade do amparo legal. Assim, organizações humanitárias vêm buscando avançar através do sistema legislativo dos países membros, como no caso “A Declaração Universal dos Direitos Humanos” declarando, em seu Artigo 23, que: “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do seu trabalho e a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego”.

Desse modo, especialmente através do amparo legal, foi conquistado o reconhecimento dos direitos de acesso ao trabalho pela pessoa com deficiência. No

sistema normativo inscrito pela Constituição Federal de 1988, artigo 7º - inciso XXXI; artigo 37- inciso VIII; artigo 227- item II no parágrafo 1º - proíbe a discriminação de pessoas com deficiência, no tocante a salário e critérios de admissão, assegurando a reserva de cargos em empresas públicas e prevendo a criação de programas de prevenção e atendimento especializado às crianças e adolescentes com deficiência, bem como sua integração social, mediante acessibilidade arquitetônica, treinamento para o trabalho e condições de acesso a bens e serviços coletivos. Essa é a dimensão das conquistas dos ativistas no Brasil, em todo o mundo e dos tratados e convenções internacionais.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência trata do trabalho e emprego em seu Artigo 27. Nesse artigo da Convenção, é reafirmado o Artigo 23 da Declaração, inclusive para as pessoas que adquiriram a deficiência no ambiente de trabalho. Assegura, também, condições de acessibilidade que garantem às pessoas com deficiência as mesmas condições de que goza a população sem deficiência.

A partir destes pressupostos básicos, a regulamentação de direitos específicos para pessoas com deficiência passa a ser reconhecida como necessidade social. O marco histórico que detonou esse gatilho, na década de 60, foi a discussão político ideológica e identitária que culminou na abordagem da deficiência e o evoluir do modelo médico – que considerava somente a patologia física e o sintoma associado que dava origem a uma incapacidade – para o sistema de Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF.

Divulgado pela Organização Mundial da Saúde - OMS (World Health Organization - WHO), em 2001, esses sujeitos passaram a ser vistos como pessoas com incapacidade como um resultado tanto da limitação das funções e estruturas do corpo quanto à influência de fatores sociais e ambientais sobre essa limitação). Essa é a orientação seguida pelo Censo Demográfico - IBGE – 2010.

Segundo Piccolo (2015), a CIF (Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde) traz ganhos inegáveis, produzindo contributos, ao deslocar o foco da doença para a saúde e irrompe com a linguagem disabilist do ICDH (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps) carregada de estereótipos e preconceitos.

A CIF também busca se tornar uma classificação universal para o desenvolvimento de políticas públicas comuns para esse grupo de sujeitos. Dentre estas, estão as políticas de inclusão social através do trabalho. O passo a seguir é avançar na batalha identitária. Amparando- nos em Bauman,

Há diferenças a serem atenuadas ou desculpadas ou, pelo contrário, ressaltadas e tornadas mais claras. As “identidades” flutuam no ar, algumas de nossa própria escolha, mas outras infladas e lançadas pelas pessoas em nossa volta, e é preciso está em alerta constante para defender as primeiras em relação às últimas. (BAUMAN, 2005, p. 19).

No ano de 1983, é adotada a definição da pessoa com deficiência, ou seja, aquela “cuja possibilidade de conseguir, permanecer e progredir no emprego é substancialmente limitada em decorrência de uma reconhecida desvantagem física

ou mental”. A partir dessa definição-referência, o reconhecimento dessa população obteve o levantamento de dados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Este organismo de credibilidade internacional estima que as pessoas com deficiência representem 8% da população economicamente ativa do planeta.

Outra conquista relevante para o conjunto de pessoas com deficiência é representado pelo primeiro documento internacional voltado aos trabalhadores com deficiência, abordando questões que contemplam desde reabilitação profissional e oportunidade de emprego até o emprego protegido. Esse instrumento demorou vinte anos para ser elaborado, sendo finalmente publicado no ano de 1975, interstício da aprovação pela Organização das Nações Unidas (ONU) cuja assembleia geral firma esse compromisso, juntamente com a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

3. O CENÁRIO DA LEI DE COTAS: EFEITOS REVERSOS

A ação do Estado tem sido significativa através de alguns avanços referentes às áreas da saúde e política educacional, porém, bem menos representativa em relação à atividade laboral. No campo legal, em 1990, através da Lei 8.112, foi assegurado aos trabalhadores com deficiência o direito a até 20% das vagas oferecidas em concurso público.

O passo mais ousado nesse sentido foi em 1991 com a Lei de Cotas n. 8.213, que tem caráter coercitivo (obrigando as empresas com mais de 100 empregados a preencherem de 2% a 5% dos seus postos de trabalho com pessoas com deficiência ou beneficiários da previdência reabilitados). Ficou estabelecido um teto quantitativo proporcional ao número de empregados, conforme a seguinte proporção:

- até 200 empregados, 2%
- de 201 a 500 empregados, 3%
- de 501 a 1.000 empregados, 4%
- mais de 1.000 empregados, 5%

Na área de atuação dos direitos humanos, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), além das disposições legais em vigor para as pessoas em geral, acrescenta garantias aos trabalhadores com deficiência.

Tais garantias podem ser apontadas como: a Lei de Cotas, Lei de acessibilidade, regime especial em caso de demissão sem justa causa, entre outras normas que têm sido asseguradoras de direitos das pessoas com deficiência na esfera das relações de trabalho. Isso tem ocorrido, principalmente, através dos processos de negociação coletiva. Desse modo, esse espaço pode ser considerado privilegiado no sentido de ampliação e melhoria dos direitos vigentes para esses sujeitos.

Se por um lado, a partir da implementação da Lei de Cotas, o trabalho para as pessoas com deficiência adquiriu novos contornos, cuja força fenomenológica derivada das novas oportunidades revestiu esses indivíduos com um novo aspecto de liberdade, de solidariedade e de construção profissional e pessoal em relação ao

trabalho. Por outro, existe uma burla que frauda o estatuto legal. Já no processo seletivo de triagem, esses desvios se manifestam com a escolha das pessoas com menor deficiência evidenciável. A burla ocorre, sobretudo, pelo aspecto genérico da norma. Instrumentalmente, a partir do atendimento ao preenchimento do laudo médico com um CID (Código Internacional de Doenças) que tem a função de identificador da taxonomia correspondente ocorre a expedição de uma espécie de passaporte para a vaga destinada às cotas. Essa é exatamente a circunstância que privilegia alguns sujeitos que tem menor comprometimento com a lesão ou desvantagem decorrente da deficiência.

Buscando nos respaldar em Weber (1981; 2004), essa conduta do segmento empresarial representaria o domínio da legalidade, em virtude da fé na validade do Estatuto legal. Porém, está recoberta por distorções em torno de sua aplicação. A competência funcional baseada em regras racionalmente criadas, voltadas para um sistema que visa sempre a maior produção, não raras vezes, tem distorcido o funcionamento de leis. Dessa forma, como idealiza Weber (1981; 2004), existe uma expectativa no cumprimento das obrigações estatutárias, mas a manipulação da lei, embora não se configure como ilícito legal decai na questão ética.

Aqui nos apropriamos da noção de ética e trabalho na perspectiva de Nardi (2006) levando em conta que, por inúmeras vezes, são lesados os frágeis direitos conquistados pela pessoa com deficiência. Para estabelecer essa relação com o autor, a vertente propositiva é compreender a questão em relação à ética do trabalho e aos processos de subjetivação.

Essa questão é apresentada em três aspectos referenciais: o código normativo, a ética do trabalho e a ética como prática reflexiva da liberdade.

O primeiro refere-se à ética do trabalho como o código normativo que age como dispositivo disciplinatório e de sujeição de força de trabalho; o segundo refere-se à ética do trabalho como processo identificatório que está relacionado ao reconhecimento social do trabalhador como cidadão; o terceiro refere-se as possibilidades colocadas pelo código normativo associado ao trabalho que baliza a ética como prática reflexiva da liberdade e que serve de parâmetro para a comparação entre regimes de verdade que restringem ou permitem uma maior liberdade nas decisões dos trabalhadores quanto ao próprio destino. (NARDI, 2006, p. 41).

Logo, esse processo identitário de reafirmação social da pessoa com deficiência atende às mesmas necessidades dos trabalhadores em geral. Apesar de a deficiência ser uma condição imutável, a vida do indivíduo é perfeitamente versátil, onde uma das possibilidades que se apresenta pode ser através da inserção laboral. Acreditamos que a possibilidade de adequabilidade no ambiente do trabalho e a criação de condições mais favoráveis ao desempenho possam permitir outro destino para esses sujeitos.

Assim, também empregamos a ética do trabalho seguindo o viés foucaultiano, citado por Nardi, cuja ética está ligada à constituição de um sujeito capaz de refletir com liberdade sobre os destinos de sua vida (NARDI, 2006, p. 42 apud Foucault, 1994, p. 712). Essa condição, muitas vezes, deixa de ser observada quando se trata

de pessoas com deficiência, sendo que o seu empoderamento de espaços laborais e sociais parecem distar muito de suas próprias escolhas.

Outra dimensão das relações laborais, na atualidade, que reflete a debilidade das políticas públicas brasileira são as lacunas no que diz respeito à qualificação educacional e profissional da pessoa com deficiência. Muito embora existam avanços inegáveis em relação à proposta do paradigma da educação inclusiva, a qualificação profissional para esses sujeitos tem sido precária. Os reflexos desse déficit são percebidos no desenho da falta de qualificação.

Dessa forma, a atuação mínima do Estado delega ou transfere ao terceiro setor, instituições assistenciais e filantrópicas, parte da responsabilidade que caberia ao próprio Estado. Outro dado importante é que estão sendo privatizados cada vez mais os setores de atendimento à pessoa com deficiência. Esse modelo de política influencia diretamente as formas de inclusão no trabalho para esses sujeitos.

Além de outros fatores importantes, a escolarização surge como um dos entraves cuja solução depende diretamente da atuação do Estado e de políticas públicas adequadas. Acrescendo que a questão de gênero fica mais evidente nas relações de escolarização e de trabalho, porque as mulheres são ainda menos escolarizadas que os homens.

As pesquisas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) mostram dados que esboçam essa lamentável realidade.

A temática da qualificação profissional é praticamente ausente das negociações: somente uma delas a inclui em seu instrumento normativo e, de forma bastante vaga, registra o compromisso das partes envolvidas na convenção coletiva de trabalho de elaborar projetos específicos para qualificação de pessoas com deficiência e encaminhá-los a instituições responsáveis pela preparação da mão de obra. (DIEESE – 2006).

Nessa esteira, o desenho das políticas públicas somente irá se aperfeiçoar à medida que obtiver sucesso. Para isso, é fundamental que a atuação de segmentos da sociedade, como organizações governamentais, não governamentais, instituições filantrópicas e escolas atuem em sintonia com essas políticas diferenciadas estabelecendo uma dialogicidade que anda ausente.

Aliás, avaliando esse aspecto, a comunicação tem se mostrado truncada e as ações afirmativas se esbarram na burocracia estatal que concretiza a inacessibilidade para aquisição de recursos materiais e humanos. De certa forma, a expectativa do governo é que o segmento empresarial também venha a cumprir seu papel com expressiva participação nesse processo de integração da pessoa com deficiência ao mundo do trabalho, repartindo as responsabilidades. Nesse intrincado jogo de forças, a pessoa com deficiência resulta lesada em vários direitos.

Compreendemos que, nesse caso, o Estado estaria minimamente cumprindo seu papel se não omitisse a sua responsabilidade pelo fracasso de diversas políticas públicas. A justificativa estatal é que o insucesso, comprovável por dados do IBGE-2010, não são causados por sua omissão ou negligência.

Prosseguindo utilizando o referencial da análise de dados, conforme a

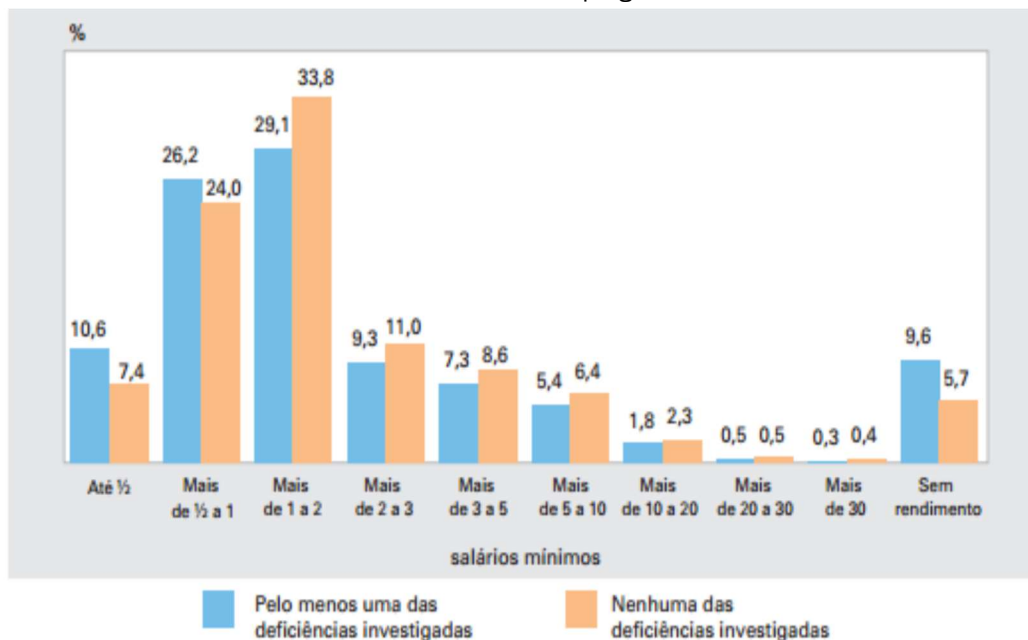
conclusão apresentada pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - edição 2006), existe disparidades na ocupação por homens e mulheres (com deficiência). Outro dado alarmante é que crianças com deficiência começam atividades profissionais aos 10 anos.

Esses dados aparecem nos estudos realizados pelo IBGE. Segundo o censo 2010, existe um total de 86,4 milhões de pessoas com 10 anos ou mais com ocupação laboral, dentre estas, existem 20,4 milhões de pessoas com deficiência.

Esse enunciado provoca impacto ou ao menos estranheza, porque o levantamento estatístico aponta que existem crianças em qualquer condição física que estão trabalhando. Levando em conta essa circunstância, como deveriam as autoridades proceder? Para agravar mais ainda esse cenário, a maioria das pessoas com deficiência que estão trabalhando ainda está no mercado informal.

Retomando essa discussão pelo eixo estrutural da funcionalidade da Lei de Cotas, como mediadora do acesso ao mundo do trabalho para as pessoas com deficiência e utilizando a base de dados do censo demográfico de 2010, parece ocorrer uma empregabilidade muito baixa. No caso de dados comparados ao emprego formal de pessoas sem deficiência, os índices chegam a ser casuísticos, conforme é possível apreender da leitura do gráfico de ocupação funcional a seguir.

Gráfico 1 – Distribuição das pessoas a partir de 10 anos com pelo menos uma das deficiências investigadas de acordo com a classe de rendimento nominal mensal - O IBGE informa que são dados da semana de referência da investigação. Foi considerado o rendimento nominal dos trabalhadores – Brasil – 2010 com emprego formal.



Fonte: Conforme dados do IBGE – Brasil – 2010.

Tratando da relação de gênero por tipo de deficiência, observou-se o mesmo padrão apresentado pela taxa de atividade (ocupação) com relação às diferenças entre homens e mulheres. É possível afirmar que existe uma discrepância na questão de gênero, onde o nível de ocupação foi de 57,3% para os homens e 37,8% para as

mulheres. Culmina em uma diferença de 19,5 pontos percentuais (em relação ao nível de ocupação, observamos que o cálculo é feito medindo o percentual de pessoas com 10 anos ou mais). Os dados de ocupação levam em conta a semana de referência e toma como base a população total com deficiência. Informado pelo IBGE – Censo 2010.

Essa diferença entre gêneros segue o padrão das discrepâncias observadas na população total, constituída por pessoas com e sem deficiência, cuja empregabilidade maior está entre os homens. As diferenças entre os gêneros para os diferentes tipos de deficiência foram significativas: 6% para a deficiência intelectual; 14,1% para a motora, 21,6% para auditiva e 20,8% para a visual (dados do Censo Demográfico de 2010. Fonte: IBGE).

De certa forma, a ideia de igualdade como ideal democrático não pode ser compreendido na extensão de nulidade das diferenças que são reais. Esse cenário declina reflexões que, ao tratarmos de atividade material profissional, é imprescindível ser levado em conta fatores de limitação concretos e acessibilidade. Condições de desvantagem no ambiente físico, operacional e de mobilidade poderão dificultar o desempenho bem sucedido de profissionais com deficiência, no momento em que as adequações necessárias ou instrumentos tecnológicos estejam ausentes ou insuficientes para que tenham o desempenho esperado.

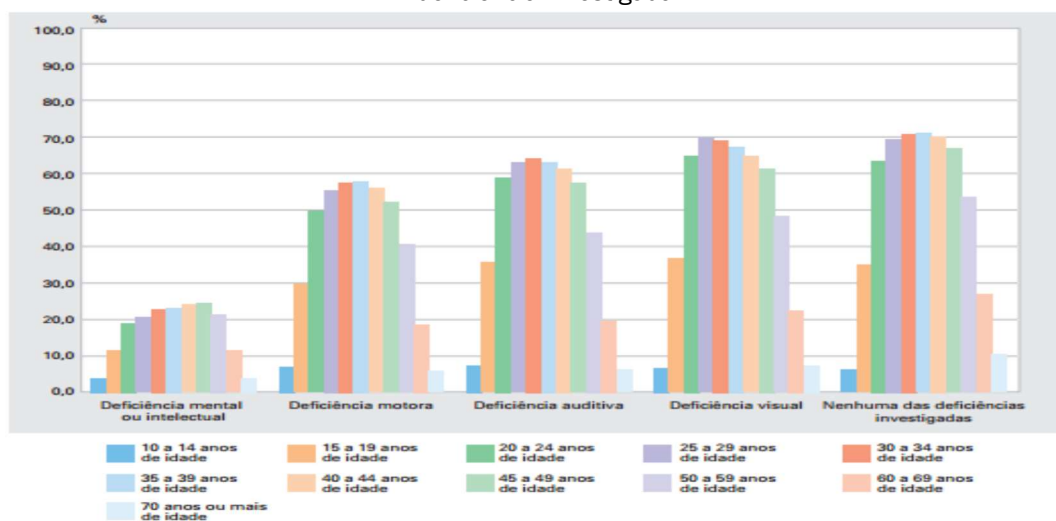
Essa constatação remete à ideia dos fatores de acessibilidade ao trabalho, que ao serem nivelados pela igualdade de condições em situações desiguais, sem prover um ambiente apropriado, resultam na negação da igualdade. Nesses casos, o indivíduo não é tomado em si ou como entende Ross, “Nega-se sua independência por meio da negação ao direito a uma atividade humana e social digna” (1998, p. 67) Os iguais são contemplados e os desiguais ficam à deriva de uma adaptação em condições inóspitas.

A cotidianidade enfrentada por muitas pessoas com deficiência diversas, e, particularmente, com deficiência visual é desafiadora. É fato que no Brasil existem crianças com faixa etária a partir de 10 anos trabalhando, entre estas, crianças com deficiência visual (dados do censo do IBGE-2010). Obviamente, as fraturas das políticas públicas de inclusão ficam à mostra diante desse cenário.

A perspectiva do próximo gráfico, com dados da taxa de ocupação feminina, é evidenciar quanto são frágeis às políticas públicas de inclusão no Brasil. O número real dessa população exige uma atuação mais efetiva dos governantes e uma sensibilidade mais aguçada para a questão de gênero.

No caso da deficiência visual, a representação identitária é fortemente marcada pela descrença e negativismo social. Diante de uma sociedade cuja aparência é uma espécie de estética ideal tiranizada e comercializada pela mídia, não tem como prevalecer o “encobrimento” (GOFFMAN, 1963, p. 39). A visibilidade da deficiência antecede o juízo de valor, pois antes mesmo desse indivíduo chegar, sua deficiência o anuncia.

Gráfico 2 – Taxa de atividade da população feminina a partir de 10 anos segundo o tipo de deficiência investigada.



Fonte: Conforme dados do IBGE – BRASIL – 2010.

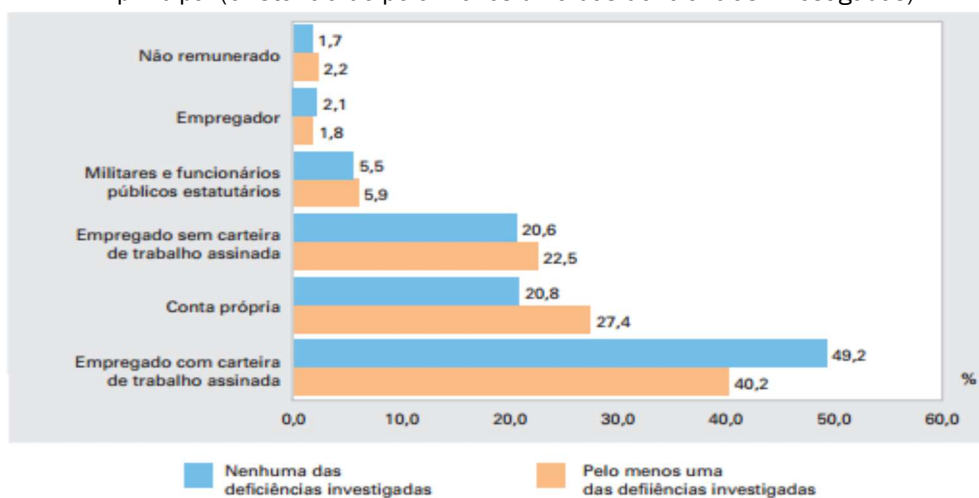
Um caminho possível para minimizar os efeitos da questão laboral e desemprego da pessoa com deficiência perpassa pela discussão da eficiência da Lei de Cotas, sua aplicabilidade e correção de desvios. Nesse apontamento, surge outra questão importante em relação à sua eficácia. Ocorre algum excedente nas cotas de contratação em empresas enquadradas no dispositivo legal? Ou, contrariamente, ocorre um quantum de pessoas com deficiência (e profissionalizadas) que ficam ociosas por falta de alocação no mundo do trabalho?

O próximo gráfico (número 3) pode nos dar algumas pistas sobre como estas duas questões elencadas estão sendo conduzidas. Possivelmente seremos também reconduzidos à ideia inicial de políticas públicas com certo grau de incompletude. A constatação da pouca eficiência afirmativa das políticas públicas está traduzida na incapacidade que têm demonstrado de reverter a situação ocupacional desses sujeitos com deficiência e ainda não solucionar o desafio de estar diante de uma enorme crise do emprego de forma geral na atualidade.

Informações extraídas da análise das “Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência” (fonte - IBGE e Cartilha do Censo 2010) apontam que, em relação aos dados na categoria de empregados com carteira de trabalho assinada (emprego formal), a diferença foi de nove pontos percentuais. Considerando a relação contingente para o segmento das pessoas sem nenhuma das deficiências corresponde a 49,2% e 40,2%.

Os trabalhadores não remunerados estão na proporção de 2,2% para a população com deficiência e 1,7% para a população sem nenhuma das deficiências. Apontamos que esse também é outro indicador da anomia social que está ocorrendo com essa população.

Gráfico 3 – Distribuição de pessoas a partir de 10 anos segundo a posição na ocupação do trabalho principal (existência de pelo menos uma das deficiências investigadas).



Fonte: Cf. dados do IBGE – BRASIL – 2010.

Dessa forma, esses dados sinalizam que as políticas públicas no Brasil estão inadequadas para esses sujeitos, portanto, devem enveredar por outro caminho. Outro aspecto fundamental trata-se da indispensável presença de representantes das categorias de pessoas com deficiência para debater e aprimorar propostas. Caso contrário, as políticas públicas serão apenas continuidade de um sistema que está operando precariamente para atender as demandas de uma população que está em expansão com políticas emergenciais frágeis. Certamente que os efeitos da crise mundial atingem a todos indistintamente, mas quando tratamos de indivíduos que têm acesso limitado ao mundo do trabalho (especialmente quanto ao espaço de maior cobertura pela lei de cotas, que devido ao número de empregados abrange diretamente a indústria), temos que discutir a precarização do acesso. Sem adentrar nas outras formas de precarização de direitos sociais conforme Antunes (2011a; 2011b) adquiridos anteriormente pelos demais trabalhadores, essa é uma questão a se discutir.

Esse novo traçado de mundo produtivo coincide para Antunes (2008) com a nova morfologia do trabalho marcada pelas múltiplas formas de degradação desse cenário, ampliando o cânone de submissão nas relações laborais. Daí decorre o fortalecimento da relação de substituição da força de trabalho humano pela máquina cujo trabalhador, cada vez mais, se encontra em uma maior vulnerabilidade e sujeito às regras de mercado altamente desfavoráveis. Nesse cenário de desestabilização das relações laborais, qual posição pode configurar-se como espaço de apropriação do trabalhador com deficiência? Para Santos essa questão vai pousar no fenômeno sociocultural.

A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. [...] Ao contrário, a exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico, mas dominado pelo princípio da exclusão: pertence-se pela forma como se é excluído. [...] Se a desigualdade é um fenômeno socioeconômico, a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social. (SANTOS, 1999, p. 2).

Santos (1999) não traz objetivamente a questão da pessoa com deficiência, no entanto, podemos pensar nessa categoria cuja discriminação possivelmente é proveniente de uma forma híbrida de hierarquização axial da desigualdade e da exclusão.

A desigualdade sofrida pelas pessoas com deficiência passou, principalmente, pela falta de acesso a escolarização detonando oportunidades no mundo do trabalho. Esses fatores associados ao baixo poder aquisitivo, aumentou a sua marginalização. Essas pessoas excluídas por múltiplas formas veem-se, muitas vezes, na impossibilidade de terem uma vida profissiográfica e digna economicamente. Faltam-lhes condição, autonomia e acessibilidade à oportunidade para profissionalização.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível que a pessoa com deficiência possa estar a postos para ingressar efetivamente na sociedade de produção, quando esta contingência da inclusão social se efetivar. Um dos caminhos possível é através de programas e políticas públicas que permitam a sua identificação como uma pessoa comum, ou seja, como os demais indivíduos da sociedade.

Essa recusa, muitas vezes forçada de engajamento, destina as identidades com diversidade cultural a ocupar lugares estanques ou previamente determinados. O perfil profissiográfico desses sujeitos com deficiência não deve ser confundido com a sua deficiência buscando-se atribuir um sentido ampliado de incapacidade.

Dessa forma, é necessário que haja o espaço para esses sujeitos plurais atuarem e demonstrarem suas habilidades. A trajetória de uma formação profissional e seu empoderamento no mundo do trabalho vai depender das possíveis oportunidades que esse sujeito tenha acesso. Mas não apenas isso, as condições de mobilidade e acessibilidade devem estar aderidas.

Assim sendo, não é possível prever o resultado das políticas públicas no Brasil, considerando o seu atual estágio de insuficiência e instabilidade. A perspectiva de manter a proteção social desses trabalhadores com condições especiais parece antagonizar com os interesses de governantes e empresários. Talvez essa seja a provável explicação para os vetos ao Estatuto da Pessoa com Deficiência e atuais propostas de mudanças nos benefícios.

Portanto, isso nos leva a pensar que a relação de inserção no mundo do trabalho para pessoa com deficiência se mostra com rasgos e rupturas que apontam para uma precarização dos direitos sociais desses sujeitos. Nessa vertente, a lei de Cotas parece configurar um caso típico de sangradouro. Essa primeira sangria ocorre no momento da triagem onde permanecem os sujeitos selecionados pelo menor grau de comprometimento.

Em nossa compreensão, a leitura dos dados censitários de 2010 confirma a problemática de subemprego e desemprego. Também agrega outros fatores como pobreza, inacessibilidade, instrução precária ou inexistente. O cenário é de parcas

condições de vida caracterizando o estilo de vida esses sujeitos.

De todo modo, essa temática nos permite refletir sobre a questão posta por ALAIN TOURAINE (1988) com a publicação da obra “Iguais e diferentes: poderemos viver juntos?”. Trafegando por essa trilha, é possível que as pessoas com deficiência estejam desbravando seus caminhos, podendo trazer uma considerável contribuição social ampliando e cristalizando os significados de que vivemos em uma sociedade plural.

Ainda nos embebendo do notável saber de Touraine, é possível que a pessoa com deficiência construa uma concepção de vida capaz de romper as barreiras sociais e que em algum momento não necessite mais de proteções institucionais.

A transformação do indivíduo em sujeito só é possível através do reconhecimento do outro como um sujeito que também trabalha à sua maneira, na combinação de uma memória cultural com um projeto instrumental. (TOURAINE, 1988, p. 30).

Essa longa trajetória das pessoas com deficiência, levadas a assimilar um papel de menor valor, outras vezes, de invisibilidade ou numa posição de incômoda estranheza ao grupo de incorporação, parece assumir novos tons. Obviamente, existe uma fratura que imerge esses sujeitos em uma cultura de massa e “dessocializada” (TOURAINE, 1970; 1988) colocando-os em desvantagem diante dessa sociedade que privilegia a ideia de um modelo formatado de estética, de perfeição da forma física que atende aos reclamos do consumismo.

Porém, esses são fatores que para essa categoria de pessoas, também estão em mutação. De toda forma, os padrões ideais de produtividade que ainda ecoam no modo de produção capitalista e têm subutilizado esses sujeitos, exigindo mecanismos de superação inalcançáveis, gradativamente, estão sendo repensados e reavaliados apesar de tantos revezes.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **O continente do labor.** São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

_____. **Desenhando a nova morfologia do trabalho:** As múltiplas formas de degradação do trabalho. Revista Crítica de Ciências Sociais [On line], 83, 2008, p. 19- 34.

BARNES, Colin. **Disability Activism and the price of success:** a british experience. Carfax: London, 2007.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política de educação especial na perspectiva da educação Inclusiva**. MEC; SEEP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica**. MEC; SEEP; 2001.

_____. Lei n. 8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. CAPÍTULO IV - Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social - SEÇÃO I - **Do Benefício de Prestação Continuada**.

<http://www.lagoa3cantos.rs.gov.br/web/files/files/60.pdf>. Acessado em 17 de out. de 2015.

_____. **Lei nº 4.613 de 02 de dezembro de 1965**. Legislação brasileira sobre pessoas portadoras de deficiências. 2. ed. Brasília, 2006. p. 25. Disponível em: http://www.miltonmonti.com.br/arquivos/downloads/legislacao_portadoresdeficiencia.pdf. Acessado em 04 set. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 1999.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a **Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência**, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 06 de set. 2015.

Cartilha do Censo 2010 – **Pessoas com Deficiência** / Luiza Maria Borges Oliveira / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) / Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência; Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. (Entrevista a Benedetto Vecchi/ Zygmunt Bauman). Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de JANEIRO: Jorge Zahar, 2005.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Publicação original em 1963. (Livro eletrônico).

Disponível em: www.sabotagem.revolt.org (pdf)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2000. **População residente por tipo de deficiência**. Disponível em: <<http://www1ibge.gov.br/home/estatística/população/censo2000>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

NARDI, H. C. **Ética, trabalho e subjetividade: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

ROSS, Paulo Ricardo. **A categoria do trabalho como Pressuposto Histórico-Social do Homem Não-Visual**. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Curso de Pós-Graduação em Educação, UFPR, Curitiba. 1993.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença**. Oficina do CES n.º 135. 1999.

TOURAINÉ, Alain. **Iguais e diferentes: poderemos viver juntos?** (trad. Carlos Aboim de Brito). Lisboa: Instituto Piaget, 1988. 419 p.

_____. **Sociedade pós industrial**. Lisboa editores, 1970.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 2. v. 4. ed. São Paulo: UNB, 2004.

_____. Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira (UNB), 1981.

RESUMO: Este texto tem como ponto de partida desdobramentos da pesquisa de doutoramento em curso entre os anos de 2013-2016. Assume como objetivo compreender como vem ocorrendo o processo de profissionalização, acesso ao mundo do trabalho e as políticas públicas destinadas aos sujeitos com deficiência. Para tanto, busca-se a vertente da precarização nas relações de trabalho da atualidade e a constante demanda por aperfeiçoamento profissional, estabelecendo diálogo com Barnes, Antunes, Bauman dentre outros. Buscou-se ainda neste estudo estabelecer o nexos-causal das políticas públicas estabelecidas em conexão com a Lei de Cotas e os aspectos paradoxais de avanços e retrocessos na busca de inclusão social desses sujeitos. A pesquisa é do tipo quanti qualitativa, utilizando-se do estudo e cruzamento de documentos e dados do Censo Demográfico do IBGE em 2010 e dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT); além do estudo da legislação. De toda forma os padrões ideais de produtividade que ainda ecoam no modo de produção capitalista e têm subutilizado esses sujeitos exigindo mecanismos de superação inalcançáveis, gradativamente estão sendo atingidos pela legislação. Além disso, esses são fatores que para essa categoria de pessoas está em mutação.

PALAVRAS-CHAVE: deficiência, inclusão social, labor, lei de cotas, políticas públicas.

ABSTRACT: The starting point of this text is the unfolding of the doctoral research in progress between the years 2013-2016. Our objective is to understand how the process of professionalization, access to the job market and public policies aimed at disabled people has been taking place. In order to do so, we seek the precariousness of current working relationships and the constant demand for professional improvement, in a dialog with Barnes, Antunes, Bauman, etc. This study also sought to establish the causal link between public policies established in connection with the Quotas Law (Lei de Cotas) and the paradoxical aspects of advances and setbacks in the search for social inclusion of these subjects. The research is of the qualitative quantitative type, using the study and crossing of documents and data of the IBGE Demographic Census in 2010 and data of the International Labor Organization (Organização Internacional do Trabalho – OIT); besides the study of the legislation. In any case, the ideal standards of productivity that still echo in the capitalist mode of production and have underutilized these subjects requiring unreachable mechanisms of overcoming are gradually being achieved by legislation. Moreover, these are factors that are changing for this category of people.

KEYWORDS: deficiency, social inclusion, labor, Quotas Law, public policies.

CAPÍTULO IV

A HEGEMONIA DA APRENDIZAGEM NO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

**Quênia Renee Strasburg
Berenice Corsetti
Elisete Enir Bernardi Garcia**

A HEGEMONIA DA APRENDIZAGEM NO COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Quênia Renee Strasburg

UNISINOS

São Leopoldo/Brasil

Berenice Corsetti

UNISINOS

São Leopoldo/Brasil

Elisete Enir Bernardi Garcia

UFRGS

Porto Alegre/Brasil

RESUMO: No artigo, analisa-se o Compromisso Todos Pela Educação e o Programa Mais Educação a partir das contribuições teóricas do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe, através dos estudos de Mainardes e da análise do discurso de Fairclough. O foco está na compreensão e no registro de discursos hegemônicos do Todos Pela Educação (TPE) encontrados nos documentos orientadores do Programa Mais Educação (PME). Para exemplificar essas variedades discursivas foi empreendida a análise de um documento em particular, o Rede de Aprendizagens (2009). Essa análise revela uma incongruência de ideias na política educacional brasileira que se mesclam na construção de um discurso hegemônico de foco na aprendizagem.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional; Todos Pela Educação; Programa Mais Educação

1. INTRODUÇÃO: O Todos Pela Educação (TPE) e o Programa Mais Educação (PME)

O PME instituído pelas Portarias Normativas Interministeriais nº 17 e nº 19, de 24 de abril de 2007 é uma das inúmeras políticas desenvolvidas no contexto federal no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que, por sua vez, encontra-se articulado ao Plano de Aceleração e Crescimento (PAC) e ao Compromisso Todos Pela Educação.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo decreto federal n. 6.094/2007 para ser implementado pela União, tido como o 'carrochefe' (SAVIANI, 2007, p. 3) do PDE, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao Plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida 'em compromisso' assumido com a implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas. (CAMINI, 2010, p. 537).

Entre as 28 diretrizes estabelecidas pelo Compromisso Todos pela Educação

no artigo 2.º, na 1.ª meta, encontra-se o objetivo: “estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir”. (BRASIL, 2008c). A meta em questão estabelece o grande tema, o ideal a ser buscado na educação nacional. Segundo Camini (2010), o Todos pela Educação retoma alguns acordos e compromissos já assinados, anteriormente, pelo Brasil, como é o caso da Semana Nacional de Educação para Todos em 1993, do Compromisso Nacional de Educação para Todos em 1994, da Conferência Nacional de Educação para Todos em 1994 em Brasília, a qual resultou no Acordo Nacional de Educação para Todos.

O Compromisso Todos Pela Educação é fruto das demandas do Movimento Todos Pela Educação (TPE). Esse movimento tem origem nas articulações realizadas há vários anos no país pelos empresários de forma desarticulada. Em 2005, pela primeira vez de forma orgânica, esse segmento consegue se organizar e criar o TPE. A justificativa para a criação da organização do movimento é a má qualidade da educação brasileira para a capacidade competitiva.

Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais da imprensa, empresários e todas as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. (BRASIL, 2008c).

Essa intrínseca relação entre o Movimento Todos Pela Educação, Compromisso Todos Pela Educação e PDE pode ser encontrada e percebida na grande variedade de programas desenvolvidos pelo governo federal e nesse caso em particular no PME.

Um aspecto significativo é a referência ao bicentenário da independência como data para atingir as metas previstas pelo TPE. Shiroma, Garcia e Campos (2011) registram que essa não é uma exclusividade do TPE, mas sim uma demanda da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), a partir de um amplo programa de reformas educativas no continente, conforme documento disponibilizado pelo título: Metas Educativas 2021: La educación que queremos para La generación de los bicentenários (2009). (METAS EDUCATIVAS, 2014).

Dessa forma, a análise de metas, documentos e políticas no Brasil permite constatar uma série de aspectos priorizados por organismos multilaterais e de classe. Para análise desses processos, recorreremos ao Ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992), com base nos estudos de Mainardes (2006), e Mainardes e Marcondes (2009), para compreendermos as relações e a trajetória da política de educação integral presente no PME. A abordagem do ciclo de políticas é um modelo analítico para pesquisar, pensar e compreender políticas educacionais que oferece uma estrutura conceitual, tornando possível construir a trajetória da política desde seu contexto de elaboração até o contexto dos resultados e efeitos. Para Ball,

O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são 'feitas', usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de atuação ou encenação (enactment). (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Mainardes (2012) oferece uma retrospectiva do caminho percorrido por Ball e Bowe na concepção da abordagem que se origina em 1992, quando os autores concebem e descrevem os contextos da influência, da produção do texto e da prática. Em 1994, Ball reatualiza a abordagem e acrescenta outros dois contextos: o dos resultados/efeitos e o da estratégia política. Em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), Ball registra ter repensando sua abordagem, sinalizando que o contexto dos resultados/efeitos pode ser percebido no contexto da prática, e que o contexto da estratégia/ação política pode ser percebido no contexto da influência.

Nesse artigo, prioriza-se a análise do contexto da produção do texto, no qual é possível, a partir de análise e leitura atenta dos documentos da política, perceber influências, tanto a nível macro quanto micro-político. Essa inter-relação se estabelece de forma dinâmica com os outros contextos, a saber: contexto da influência e contexto da prática.

Para análise documental contamos com as contribuições dos estudos de Norman Fairclough, que considera o discurso moldado pela estrutura social, ao mesmo tempo que constitutivo dessa estrutura. O foco para utilizar a análise da teoria social do discurso é a possibilidade que ela prioriza uma concepção de discurso que dê conta das práticas discursivas em mudanças que alteram o conhecimento, as relações e as identidades sociais. Também recorreremos a sua concepção de hegemonia com base em Gramsci.

Hegemonia é liderança tanto quanto dominação nos domínios econômico, político, cultural, e ideológico de uma sociedade. Hegemonia é o poder sobre a sociedade como um todo de uma das classes economicamente definidas como fundamentais em aliança com outras forças sociais, mas nunca atingido senão parcial e temporariamente, como um equilíbrio instável. Hegemonia é a construção de alianças e a integração muito mais do que simplesmente a dominação de classes subalternas, mediante concessões ou meios ideológicos de para ganhar seu consentimento (FAIRCLOUG, 2001, p. 122).

Assim, a partir do conceito de hegemonia, pretendemos compreender as configurações dos discursos produzidos na política do PME e de seus documentos, sem esquecer o campo de disputas já elencado, no qual essa política educacional está inserida.

2. PME E SUAS CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO

Para compreender os caminhos percorridos até a concepção de um programa como o PME é necessário considerar que a educação integral no Brasil, ou o tempo integral, não é discussão nova na cena brasileira. Conforme Coelho (2009), a

educação brasileira convive com temas permanentes e temas recorrentes, nos quais as práticas e políticas públicas nem sempre se concretizam de maneira consistente. Para a autora, a educação integral é um desses temas que podemos considerar recorrentes. O Programa Mais Educação, instituído pelas Portarias Normativas Interministeriais nº 17 e nº 19, de 24 de abril de 2007, é um dos componentes do Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado por municípios e estados para o recebimento de transferências voluntárias e assistência técnica do MEC. Seu objetivo é “fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar” (BRASIL, 2007a).

A concepção de educação integral do PME está assim expressa na Portaria 17/2007 e referenciada em outros textos como, por exemplo, nos Cadernos Série Mais Educação

Art. 1º - Instituir o Programa Mais Educação, com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, 2009c, p.14).

O PME foi instituído inicialmente em municípios prioritários com baixo Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), em 2008, sendo aumentado, gradativamente, ano a ano, sua área de atuação. Em 2013, segundo dados do MEC o PME deveria atender cerca de 45.000 escolas públicas brasileiras. (APRESENTAÇÃO, 2014). Dessa forma, o Programa pode ser considerado uma opção estratégica para melhoria da qualidade da educação, haja vista que relaciona o desempenho do Ideb como critério importante para receber o programa.

O PME nasce com o compromisso de articular ações entre vários ministérios, como estabelece em seu título “Portaria Interministerial” e, portanto, torna-se também um Programa intersetorial em nível federal, estadual e municipal. Os textos basilares do programa, como, por exemplo, “Passo a Passo”, “Rede de Saberes Mais Educação” e “Manual Operacional Educação Integral”, o tratam como um instrumento na garantia ao direito de aprender e não como o direito à educação. Apesar da sutileza na alteração do termo educação para aprender, há uma mudança discursiva que confere centralidade à aprendizagem. Da mesma maneira, o programa incentiva a garantia de outros direitos humanos fundamentais.

O ideal da Educação Integral traduz a compreensão do direito de aprender como inerente ao direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária e como condição para o próprio desenvolvimento de uma sociedade republicana e democrática. Por meio da Educação Integral, se reconhece as múltiplas dimensões do ser humano e a peculiaridade do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens. (BRASIL, 2009a, p. 6-7, grifo nosso).

Aliado a esses pressupostos de direitos, podemos ainda evidenciar que o PME

pretende garantir também questões que abarcam o universo das políticas sociais e protetivas em relação à infância e à juventude. A justificativa para essa garantia se dá pela vulnerabilidade que atinge uma grande parcela da população brasileira, conforme a Portaria do PME

IV – prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e de outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso aos serviços-assistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (MEC, 2007a, p. 2 - 3).

Nessa mesma perspectiva, Saboya (2012) afirma, a partir de análise documental do PME, que esse apresenta uma política educacional centrada mais nas ações de caráter social e assistencial, do que propriamente educacional. Entretanto, no Decreto nº 7083/2010, do mesmo ano, as finalidades do PME são redimensionadas para apenas uma, dando ênfase à ideia de que o PME é um Programa destinado à educação, portanto, com o objetivo de fazer com que os estudantes tenham o direito de aprender.

A finalidade do PME, apresentada no Decreto nº 7.083/10, em seu Art. 1º, é a seguinte: “Contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (BRASIL, 2010a, p. 1). Em meio a esse emaranhado de objetivos, portarias e documentos, constata-se que, apesar de uma parte significativa dos documentos terem sido produzidos por instituições, universidades de reconhecido trabalho acadêmico intelectual, os textos expressam inúmeras contradições entre si.

Mainardes (2006) registra que os textos são representações da política e precisam ser analisados no seu tempo e local de produção. Da mesma forma, o texto nem sempre é claro e coerente, mas está sujeito a contradições. “Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política”. (BOWE et al., 1992 apud MAINARES, 2006, p. 52).

As análises dos documentos do PME demonstram claramente esse contexto de disputas em ação. O Programa possui um expressivo número de textos e documentos de estudo, apoio e orientações para sua implementação na escola, bem como portarias sobre a utilização dos recursos financeiros. No quadro abaixo, veem-se os documentos disponibilizados no site do Ministério da Educação:

Quadro 1 – Documentos do Programa Mais Educação

DOCUMENTOS	REFERÊNCIAS
Muitos Lugares para Aprender, ano 2003.	Documento elaborado pelo Centro de Estudos em Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC, Fundação Itaú Social e UNICEF. Texto referência que registra princípios e concepções da ação complementar à escola.

Cadernos CENPEC (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária), ano 1, nº 2, 2006.	Caderno produzido pelo CENPEC com objetivo de contribuir na discussão e ampliar o conhecimento sobre a educação integral.
Tecendo Redes, ano 2006.	Seminário Nacional patrocinado pela Fundação Itaú e UNICEF que teve como objetivo o engajamento de toda sociedade brasileira e a mobilização de muitos lugares de aprendizagem na construção de redes capazes de promover a educação integral.
Portaria Normativa Interministerial nº 17 de 24 de abril de 2007.	Portaria que institui o PME, criada pelo MEC, que visa a fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar.
Bairro-Escola, 2007	Documento produzido pela Associação Cidade-Escola Aprendiz, MEC, UNICEF, Prefeitura de Belo Horizonte e Prefeitura de Nova Iguaçu. Traz a experiência do projeto escola-bairro de Vila Madalena-SP que posteriormente foi expandido para outras cidades. O foco é desenvolver e disseminar experiências pedagógicas que consolidem uma nova cultura do educar que transcenda a escola, mas se associe a ela com o propósito de potencializar todas as oportunidades educativas existentes na comunidade.
Caderno Rede de Aprendizagens, ano 2008b	Pesquisa realizada pela UNICEF, UNDIME, MEC e INEP. Apresenta o resultado de estudo realizado em 37 municípios a partir do Ideb e do contexto socioeconômico dos alunos e das famílias.
Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008^a	Resolução criada pelo MEC que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e oferece outras providências.
Escola que Protege, ano 2008	Publicação do MEC e UNESCO elaborada como instrumento didático aos participantes de curso de formação com mesmo nome. O programa tem como finalidade promover ações educativas e preventivas para reverter a violência contra crianças e adolescentes.
Manual Programa Mais Educação – Passo a Passo, ano 2009a	Manual criado pelo MEC, apresentando às escolas orientações de como implementar o PME.
Caderno Série Mais Educação -Rede de Saberes Mais Educação – Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral, ano 2009d	Caderno criado pelo MEC e destinado a professores e diretores de escolas. Pertence à Série Mais Educação referente aos estudos sobre Projetos Pedagógicos.

Caderno Série Mais Educação – Educação Integral, ano 2009b	Caderno criado pelo MEC, que traz o Texto Referência para o Debate Nacional acerca da Educação Integral.
Caderno Série Mais Educação - Gestão Intersetorial no Território, ano 2009c	Caderno criado pelo MEC que traz os marcos legais do Programa Mais Educação, as temáticas da Educação Integral e Gestão Intersetorial, a estrutura organizacional e operacional do PME, os projetos e programas ministeriais que compõem o programa e sugestões para procedimentos de gestão nos territórios.
Centros e museus de ciência do Brasil, ano 2009	Guia produzido pela Associação Brasileira de Centros e Museus de Ciência com levantamento dessas instituições no Brasil.
Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil: Estudo Qualitativo, ano 2010c	Pesquisa realizada pela UFMG, UFPR, UNIRIO e UNB entre 2008 e 2009, que mapeou as experiências de jornada ampliada no Brasil a partir da metodologia qualitativa.
Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil: Estudo Quantitativo, ano 2010d	Pesquisa realizada pela UFMG, UFPR, UNIRIO e UNB entre 2008 e 2009, que mapeou as experiências de jornada ampliada no Brasil a partir da metodologia quantitativa.
Caminhos para elaborar uma proposta de Educação Integral em Jornada Ampliada, ano 2011a	Cartilha da Série Mais Educação, lançada pelo MEC no ano de 2011, trazendo orientações de como ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas para crianças, adolescentes e jovens aprenderem.
Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Mais Educação – PDDE/Integral- 2009a/2010b/2011b	Manual criado pelo MEC, nos respectivos anos, que orienta secretarias e escolas sobre os critérios para utilização dos recursos do PDDE/INTEGRAL, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Educação patrimonial Mais Educação, ano 2012	Manual criado pelo MEC que traz a proposta de Educação Patrimonial no âmbito do Programa Mais Educação.
Educação patrimonial Mais Educação: Manual de aplicação, ano 2013	Manual que apresenta fichas e maneiras práticas de realizar o catálogo do patrimônio cultural da comunidade no âmbito do Programa Mais Educação.

FONTE: Elaborada pelas autoras a partir das publicações disponibilizadas pelo MEC disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16727&Itemid=1119.

Acesso em: 20 de ago. de 2013.

Os documentos indicam que a educação integral e a jornada ampliada são temas recorrentes nas políticas educacionais e, por isso, constam na página documentos anteriores à criação oficial do PME. Outro aspecto a ser destacado é que muitos documentos não são necessariamente específicos do PME, mas trazem concepções, princípios e organizações aprovadas para o Programa. Também se destaca a parceria com os organismos internacionais, no que se refere aos documentos que não são próprios do PME, mas são assumidos por ele.

3. A CRIAÇÃO DO DISCURSO HEGEMÔNICO: FOCO NA APRENDIZAGEM

Como foi mencionado anteriormente, evidencia-se uma mudança discursiva dos termos **direito a educação** para os termos **direito de aprender**, nos documentos do PME e, também, em vários outros documentos do Ministério da Educação. Essa mudança não é casual, e, sim, remonta a acordos e compromissos internacionais. Shiroma, Garcia e Campos (2011) compreendem que há uma nova tendência no discurso sobre a educação, ou seja, se antes, na concepção liberal, a educação era uma forma de ascensão social, essa perspectiva é abandonada na nova ordem econômica. A nova tendência estabelecida centra-se na educação, com o intuito de situá-la como fator de inclusão social, na qual as pessoas que não tiverem acesso a essa estarão automaticamente excluídas da sociedade. Essa perigosa possibilidade só pode ser alterada se toda sociedade se mobilizar em prol da educação, premissa apresentada pelo TPE. Da mesma forma, as autoras ainda registram que, além do apelo cívico, há uma ressignificação do ideal de qualidade dos empresários dos anos 90. Como a ideia de qualidade total foi bastante criticada no contexto educacional, essa mesma ideia de qualidade ressurge a partir de outras características mais adaptadas ao paladar dos educadores e da sociedade. A qualidade ressignificada, na atualidade, aparece como condição da efetivação do direito à educação.

Da mesma maneira, o direito à educação também é ressignificado para o direito de aprender. Conforme a ordem do discurso, a educação apresenta má qualidade e, por isso, as crianças e os jovens não aprendem. Essa máxima baseia-se também nas críticas anteriores de que não bastava o mero acesso à educação, era também necessário garantir a permanência do estudante na escola com qualidade. O problema é a forma como essa qualidade e esse aprender estão sendo instituídos, no contexto atual, a partir das influências externas e do TPE. “A qualidade na perspectiva empresarial agora é reduzida aos resultados de aprendizagem, medidos através de testes de rendimento e pela avaliação das performances dos estabelecimentos escolares.” (SHIROMA, GARCIA, CAMPOS, 2011, p. 238).

As mesmas justificativas podem ser encontradas no livro da pesquisadora estadunidense Diane Ravitch (2012), para as reformas no sistema escolar norte americano que instituíram as avaliações nacionais. Em “Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Norte Americano” (2012) encontra-se uma série de semelhanças entre as políticas educacionais das últimas décadas nos EUA com as políticas adotadas pelo governo brasileiro. Ravitch registra a intensa proximidade das grandes empresas com incentivos e investimentos na educação. Entretanto, essa relação se dá numa perspectiva de recriar, nas instituições educacionais, os mesmos pressupostos das empresas.

Os líderes empresariais gostam da ideia de transformar as escolas em um mercado onde o consumidor é o rei. Mas o problema com o mercado é que ele dissolve comunidades e as substitui por consumidores. Ir à escola não é a mesma coisa que ir as compras. [...] O mercado não é a melhor forma de proporcionar serviços públicos (RAVITCH, 2012, p. 247).

Além disso, essa estratégia utilizada para indução da qualidade tem provocado uma série de outras políticas cujo objetivo é responsabilizar escolas e professores pelos índices dos estudantes nos testes e avaliações, fechamento de escolas, incentivo às escolas autônomas, entre outras.

Para explicitar como esses discursos são colocados em prática, faz-se necessária uma análise do documento Rede de aprendizagens, que está entre os documentos de referência do PME.

3.1. ANÁLISE DO DOCUMENTO REDE DE APRENDIZAGENS

O documento Rede de Aprendizagens (2008b) é resultado de uma pesquisa empreendida pelo Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em 37 redes municipais selecionadas a partir do Ideb e do contexto socioeconômico dos alunos e suas famílias. O objetivo foi identificar boas práticas que garantem o direito de aprender.

O documento está estruturado em 6 partes: (1) **A metodologia da pesquisa;** (2) **Introdução:** Mais do que um conjunto de escolas, uma rede de aprendizagem; (3) **Os dez pontos básicos:** A construção da aprendizagem: principais fundamentos para uma base sólida; (4) **Fatores de sucesso importantes, mas menos mencionados:** Outros aspectos para garantia da aprendizagem; (5) **Desafios:** Superar obstáculos avançar nas conquistas; (6) **Anexos:** Um raio X das redes municipais analisadas.

Abaixo, estão sistematizados os tópicos e a ênfase dada por cada um deles na parte 3 do documento, o qual contém o maior número de páginas, explicações e exemplos de boas práticas.

Quadro 2- Documento Rede de Aprendizagens (2008b)

OS DEZ PONTOS BÁSICOS	ÊNFASE DA MENSAGEM
(1) Aprendizagem: o foco que alinha toda a rede	Gestão centrada na aprendizagem; Compromisso com cada um dos alunos e alunas: garantindo seu direito de aprender.
(2) Gestão com consciência e práticas de rede	Gestão participativa envolvendo a rede a partir de diagnóstico, avaliação, planejamento. Papel de destaque aos dirigentes municipais no monitoramento das metas a atingir.
(3) Planejamento solidário	Envolver todos os professores na discussão e elaboração do Projeto Político Pedagógico. Realizar sistematicamente planejamentos em rede, compartilhando e oportunizando trocas. A grande maioria das redes baseia seu plano estratégico no PDE.
(4) Avaliação: ferramenta da aprendizagem	Os professores das redes não temem a avaliação. Estabelecimento de uma cultura da

	avaliação. Prática de avaliações para além da Prova Brasil com consultorias externas privadas. Reconhecimento da importância das avaliações realizadas pelo INEP. Professor também é posto à prova
(5) O valor do professor	O professor é o principal responsável pelo sucesso das redes. É a ele que pais e alunos atribuem a responsabilidade direta pelos bons resultados alcançados pela escola. Compromisso do professor com o aluno. É importante valorizar o mérito do professor – premiação.
(6) Compromisso com a formação	“Se os alunos vão bem é porque a professora ensina bem” (p.47). A formação é considerada como um fator relevante para bons índices de aprendizagem. Valorização da formação tanto inicial quanto continuada.
(7) A valorização da leitura	A leitura é um aspecto fundamental com prioridade nos primeiros anos do Ensino fundamental. Os municípios desenvolvem vários projetos com esse fim.
(8) Um a um nenhum a menos	Crença na capacidade de toda criança de aprender. Combate à repetência como propõe o PDE a partir de práticas que respeitem o tempo de aprender de cada um. Monitoramento e atendimento individualizado de cada criança.
(9) Atividades complementares fazem a diferença	A escola como articuladora de muitas outras oportunidades de aprendizagem. Ampliação do tempo de permanência na escola com atividades variadas, desenvolvidas por meio de parcerias.
(10) Parceiros da aprendizagem	Abertura de portas para atores externos às redes. Foram detectados quatro tipos de articulação: com setor privado, com universidades, com organizações não governamentais, e com órgãos do setor público. As Secretárias municipais têm o papel de organizar e mobilizar a comunidade e as empresas privadas a apoiar a educação do município.

FONTE: Dados sistematizados pelas autoras.

Os dez pontos elencados no quadro acima podem ser relacionados diretamente com as metas do TPE e das políticas gerenciais. Mesmo que o TPE não participe da organização da pesquisa, suas 28 diretrizes (DIRETRIZES, 2013) e as cinco principais metas (METAS, 2013) estão presentes e alinhadas a todos os pontos acima mencionados.

Tiradentes et al. (2011), em análise da atuação dos Organismos Internacionais, em particular do Programa de Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), afirmam que sua atuação no Brasil se dá “através da prescrição

organizada de documentos voltados para recomendação de “Boas Práticas”, justificados por uma proposta de “maior qualidade” para educação” (p.3). Essas recomendações visam à criação de um consenso universal e à naturalização dos discursos.

No documento analisado, a aprendizagem aparece como responsabilidade de professores e diretores. De maneira geral, encontram-se falas registrando que, antes do foco na aprendizagem, estavam sem rumo a escola, os professores, os estudantes e os pais. Contudo, isso muda a partir do estabelecimento de metas claras a serem alcançadas. A aprendizagem é medida de maneira enfática nos resultados das avaliações nacionais, e as boas secretarias de educação, boas escolas, bons professores são aqueles que não têm medo das avaliações. Essas prescrições estão em todo o documento Rede de Aprendizagem (2008b) e estabelecem o discurso oficial sobre o aprender e a aprendizagem.

4. CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS

Nesse texto procurou-se construir a trajetória do contexto de formulação dos textos do PME, permeado pelo contexto das influências, utilizando a abordagem do ciclo de políticas. Nesse caminho, foram reconstituídos, a partir de um compromisso específico, o TPE e as ordens discursivas em ascensão na política educativa brasileira.

Registrou-se um enfraquecimento do termo discursivo direito à educação para o fortalecimento do termo direito de aprender. Essa mudança pode ser compreendida a partir da arena da influência, com fortes reflexos na arena da formulação.

Os documentos produzidos exclusivamente para o PME como, por exemplo, “Passo a Passo”, “Rede de Saberes Mais Educação” e “Manual Operacional Educação Integral”, são documentos produzidos por especialistas, na sua grande maioria por universidades ou institutos, com história de trabalho com educação popular. Nesses documentos, é possível conferir uma unidade nas concepções de educação integral, baseada nas experiências de Anísio Teixeira e de Darcy Ribeiro. Há uma expressa identificação e valorização dos saberes populares e incentivo da parceria entre escola, bairro e comunidade.

Nesse sentido, o discurso hegemônico é de que o direito de aprender, com foco na aprendizagem, surge como uma garantia para alcançar a tão almejada qualidade da educação. Um desdobramento necessário para o aprofundamento dessa discussão centra-se na qualidade sobre a qual se debruçam os pesquisadores. Será a qualidade medida unicamente por índices e por provas de rendimento? Essa parece ser a problemática submersa do iceberg, no qual aparece somente a ponta, mas nas profundezas existe uma enorme geleira, quando se trata do discurso hegemônico com foco na aprendizagem.

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO. 2014. Disponível em:

<http://www.educamoc.com.br/blogs/assets/arquivos/Apres.siemc.adesao.2013MG.pdf>. Acesso em 31 de mar. de 2014.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa Interministerial n° 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 abr. 2007a.

_____. MEC, UNICEF. **Bairro-Escola**. Passo a Passo. Brasília, 2007b

_____. MEC. Resolução no 19 de 15 de maio de 2008, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, D.F, 2008a.

_____. MEC, **Redes de Aprendizagem: Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender**. Brasília, 2008b.

_____. MEC. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação** – Instrumento de Campo. Brasil, Brasília, DF, 2008c.

_____. MEC, **Programa Mais Educação** -Manual Passo a Passo. Brasília, D.F, 2009a.

_____. MEC. **Série Mais Educação: Educação Integral**: texto referência para o debate nacional. - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009b.

_____. MEC. **Série Mais Educação: gestão intersetorial no território**. – Brasília: D.F. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009c.

_____. MEC. **Série Mais Educação: Rede de Saberes Mais Educação**. Pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação Integral, 1a ed. Brasília. D.F. 2009d.

_____. MEC. **Série Mais Educação: Cartilha Caminhos para elaborar uma proposta de Educação Integral em Jornada Ampliada**, SEB, Brasília. D.F. 2011a.

_____. MEC. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Integral, no exercício de 2009, Brasília, D.F, 2009e.

_____. Decreto no 7.083, de 27 de Janeiro de 2010, dispõe sobre o Programa Mais Educação, **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, D.F, 2010a.

_____. MEC. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Integral, no exercício de 2010, Brasília, D.F, 2010b.

_____. MEC. Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil: Estudo Qualitativo, Brasília. D.F. 2010c e 2010d

_____. MEC. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Integral, no exercício de 2011, Brasília, D.F, 2011b.

_____. MEC. Educação Patrimonial: Programa Mais Educação. Brasília. D.F. 2012.

_____. MEC. Educação Patrimonial: Manual de Aplicação: Programa Mais Educação. Brasília. D.F. 2013.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. História(s) da educação integral. **Revista em Aberto**, Brasília. D.F. v.22, n.80, p.83-96, abr. 2009.

DIRETRIZES. 2013. As 28 metas do TPE estão disponíveis em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf. Acesso em: 22 de jul. de 2013.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n.94, p.47- 69, jan-abr. 2006.

_____. Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas: lista de obras de S. J. Ball e de pesquisas brasileiras que empregam suas ideias, **Universidade Estadual de Ponta Grossa**, 2012. Disponível em: <<http://www.uepg.br/gppepe>>. Acesso em: 12 de out. de 2012.

MAINARDES, Jefferson. MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, 2009.

METAS. 2013. As cinco principais metas estão disponíveis em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/>. Acesso em: 22 de jul. 2013.

METAS EDUCATIVAS. 2014. Disponível em: <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>. Acesso: 20 de mar. de 2014.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulinas, 2011.

SABOYA, Marta Gonçalves Franco de. Programa Mais Educação – uma proposta de educação integral e suas orientações curriculares. Brasil. 2012. 166 f. **Dissertação - Mestrado em Educação**, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.1231-1255, out. 2007

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortêz, p.222-248, 2011.

TIRADENTES, Aparecida. et. alli. As produções bibliográficas do preal e sua influência na configuração da educação brasileira: uma percepção dos atores envolvidos neste processo. **V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo**. Florianópolis, SC, Brasil. 2011. Disponível em: http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_03/e03k_t007.pdf. Acesso em: 07 de dez. de 2013.

ABSTRACT: This paper analyses the “Compromisso Todos pela Educação” and the “Programa Mais Educação” using the theoretical contributions of Ball and Bowe’s

Policy Cycle, the studies of Mainardes and the analysis of discourse of Fairclough. It focuses on the understanding and the record of hegemonic discourses of “Todos Pela Educação” (TPE) found in the guidelines of the “Programa Mais Educação” (PME). In order to exemplify these discursive variations, the analysis of a specific document, the “Rede de Aprendizagens” (2009), was done. This analysis reveals an incongruity of ideas in the Brazilian educational policy that blend in the construction of the hegemonic discourse of focusing on learning.

KEYWORDS: Educational policy; Todos Pela Educação; Programa Mais Educação.

CAPÍTULO V

A POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS: COMO A EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?

**Glhebia Gonçalves de Oliveira Dourado
Sandra Marcia Campos Pereira**

A POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O USO PEDAGÓGICO DE TECNOLOGIAS: COMO A EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?

Glhebia Gonçalves de Oliveira Dourado

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

Vitória da Conquista - Bahia

Sandra Marcia Campos Pereira

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB

Vitória da Conquista - Bahia

RESUMO: O presente artigo focaliza a política educacional que fomenta o uso pedagógico das tecnologias digitais e o modo como a educação é inserida na pauta desta discussão. Foram analisados documentos oficiais que legitimam a política e textos científicos que abordam a temática. Como dispositivo de análises foi utilizada a arqueologia foucaultiana considerando as regularidades discursivas no contexto da formação dos objetos. Seguindo esta perspectiva teórica e metodológica, conclui-se que o desenvolvimento de políticas ligadas ao uso de tecnologias digitais nas escolas interessa muito mais aos atores da político-econômica, do que aos sujeitos da educação nas várias instâncias da gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Tecnologias Digitais na Educação; Discursos.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto versa sobre a política desenvolvida pelo governo brasileiro para fomentar a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nos espaços públicos escolares. Como parte de uma pesquisa maior, intitulada “O Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) e a qualidade da educação da rede municipal de Riacho de Santana-Bahia”, o artigo descreve e analisa a política educacional que fomenta o uso pedagógico das tecnologias digitais e o modo como a Educação é inserida na pauta desta discussão, visto que a inserção desses recursos tecnológicos envolve interesses políticos, econômicos e sociais em um determinado momento histórico.

A descrição e análise partem do contexto histórico que suscitou a emergência da inserção tecnológica na educação e os debates sobre a política de informática no Brasil, realçando, para tanto, alguns dos principais programas educacionais criados para efetivar esta política. Observando os discursos que caracterizam o uso das tecnologias como estratégias que favoreçam a educação brasileira trilhar caminhos em direção à qualidade, o corpus da pesquisa envolveu um conjunto de discursos oficiais, encontrados em documentos como Leis, Decretos, Diretrizes, resultados de pesquisas e textos de orientação que formalizam os discursos em torno do uso de tecnologias digitais na educação; o corpus envolveu também os discursos científicos legitimados em livros, artigos, teses e dissertações

publicadas tanto na modalidade impressa quanto online, disponível em sites oficiais e não oficiais na internet.

De posse desses recursos, utilizou-se como dispositivo de análises, os caminhos apontados por Foucault (2004) na obra *A Arqueologia do Saber* na qual foi considerada as regularidades discursivas no contexto da formação dos objetos. É n'Arqueologia, que Foucault descreve os caminhos que revelam as regularidades que moldam o discurso, sendo estes caminhos, a formação dos objetos, a formação das modalidades enunciativas e a formação dos conceitos. O presente texto considerou somente a formação dos objetos, cuja estratégia, incumbiu de evidenciar como o objeto apareceu e pode ser descrito.

Com base nesta perspectiva teórica e metodológica, a análise buscou dar status ao objeto e demarcar as superfícies de emergência, as instâncias de delimitação e as grades de especificação, propostas por Foucault (2004). No que se refere à formação dos objetos, a leitura d'Arqueologia foucaultiana questiona sobre as regras que condicionam ou condicionaram a existência do objeto de investigação. Assim, ao longo do texto que constitui este artigo, foram demarcadas as primeiras superfícies de emergência do objeto que significa esclarecer que “não se pode falar de qualquer coisa em qualquer época” (FOUCAULT, 2004, p. 50). Demarcar as superfícies de emergência é também considerar que o objeto não é o mesmo em diferentes sociedades, diferentes épocas e diferentes formas do discurso e, por isso, a presente análise contextualiza, brevemente e historicamente, o modo como aparecem os discursos em torno do uso pedagógico das tecnologias digitais, constituindo uma política educacional.

A descrição das instâncias de delimitação revelou que o objeto aqui analisado, o uso pedagógico das tecnologias digitais, insere-se no campo das Políticas desenvolvidas para a educação. Assim, é possível afirmar que, no campo das Ciências Humanas, a análise realizada não foi reduzida em meras descrições em um esquema linear, mas buscou relacionou discursos a partir das descontinuidades.

Delimitado o objeto, este foi conduzido para as grades de especificação que são os sistemas segundo os quais o objeto é separado e que, por sua vez, encontra-se agrupado, associado a outros objetos. E, neste sentido, foi possível perceber que o objeto analisado avizinha-se a outros objetos que, no cenário das Políticas Educacionais em Tecnologias, constitui uma política materializada por meio de programas que serão citados a seguir.

2. A POLÍTICA DE INFORMÁTICA NO BRASIL: COMO A EDUCAÇÃO ENTRA NESTE DEBATE?

Os primeiros passos da política brasileira em direção à informatização iniciaram no contexto da década de 1960 quando o capitalismo internacional, marcado por uma série de transformações, engendra novas concepções políticas aos governos pós-1964, sobretudo, em detrimento da ameaça socialista no auge da Guerra Fria. A abertura ao capital estrangeiro permeava a política econômica dos

governos militares da época que apontava para o crescimento da economia brasileira.

Os investidores estrangeiros, fugindo da crise do modelo fordista-taylorista, encontraram em países da América Latina, como o Brasil, espaços propícios para investimentos do capital produtivo. Para Harvey (2013), foi também um período em que as políticas de substituição de importações em muitos países latino-americanos, em particular, associados ao primeiro grande movimento das multinacionais na direção da manufatura no estrangeiro, formaram uma onda de industrialização fordista em ambientes inteiramente novos.

Associada à entrada de capital internacional, crescia o interesse do Brasil em inserir nos debates a pauta do tema informática, tendo em vista a crescente industrialização e urbanização que anunciava o período em questão. O acesso ao conhecimento científico e tecnológico, que sempre teve importância na luta competitiva, passa a ser renovado com maiores interesses e ênfases, já que num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades, de sistemas de produção flexíveis, o conhecimento da última técnica e do produto mais novo implica na importante vantagem competitiva (HARVEY, 2013).

Neste cenário, emergem as discussões e primeiras ações para a indústria da informática no Brasil, embora fossem bastante restritas aos pequenos grupos de interesses dos governos militares. Professores universitários de escolas de engenharia, como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), ao lado da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, constituíam grupos que nacionalmente se destacaram na formação de recursos humanos para a área de Tecnologias da Informação e Comunicação, somando ainda os técnicos de informática do governo e oficiais militares engenheiros (CASTRO, 2011).

Estes grupos de profissionais debatiam a temática por meio de seminários e congressos, apresentando diversidades de interesses e abordagens. De um lado, havia aqueles cujo interesse era produzir capacidade tecnológica para o desenvolvimento da indústria bélica, considerando o contexto da ameaça socialista durante a Guerra Fria. De outro lado, havia os interessados em constituir uma política para a inserção do Brasil no mercado da informática (CASTRO, 2011). Observa-se, nesta conjuntura, um jogo de interesses políticos associados ao mercado. No entanto, apesar das divergências, ambos os grupos de profissionais, compartilhavam a ideia de que dominar a tecnologia dos computadores seria uma questão estratégica para o Brasil (MARQUES, 2000; CASTRO, 2011).

Na década de 1970, o panorama econômico e político anunciava a valorização do acesso ao conhecimento científico e técnico, favorecendo para modificar as relações entre Estado e Mercado. A indústria, que tradicionalmente dependia de restrições locais (do Estado), no tocante às fontes de matérias-primas e mercados, torna-se muito mais independente (HARVEY, 2013). Percebendo isso, um número cada vez maior de profissionais de informática passou a ter a opinião de que os esforços de desenvolvimento de uma tecnologia de minicomputadores, dominada por brasileiros, não poderiam ter continuidade sem o envolvimento de

empresas privadas (MARQUES, 2000). As tímidas discussões e ações limitavam-se, portanto, ao campo da engenharia, ligadas à produção de computadores. Não se falava, ainda, em política de tecnologia para a educação brasileira e nem mesmo o MEC participava destes debates.

Em 1972, foi criada a Comissão de Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), constituindo o primeiro órgão do Estado brasileiro encarregado de desenhar caminhos para inserir o Brasil no campo das políticas de fomento à informatização, contudo, somente em 1976, o MEC vem integrar a equipe da Capre (CASTRO, 2011). A inserção do MEC nesta pauta justifica-se após resultado de um estudo elaborado pelo recém-criado Instituto Brasileiro de Informática (IBI) que apontou um déficit acentuado de profissionais de nível médio e superior em projetos de informática. De acordo com Castro (2011), essa conclusão foi decisiva para que a área da educação fosse mobilizada a envolver-se com o processo.

O envolvimento do MEC, neste processo, não se traduzia ainda numa política pública de tecnologia para a educação brasileira, visto que o valor dado à tecnologia da informação era altamente estratégico para o controle do poder político militar da época. Quando falamos em política, consideramos a produção da ação humana interessada, sendo, por isso, uma construção político-social que passa a existir pela ação e práticas discursivas dos sujeitos sociais (GOMES, 2011). Neste sentido, política refere-se ao debate e a disputa da sociedade organizada por meio da participação e, por consequência, por meio do discurso. Para Mainardes (2006), a política é entendida como disputa entre competidores para definir objetivos em que os discursos são usados.

A política vista como discurso, observa os limites sobre o quê é permitido pensar e tem o efeito discursivo, porque somente alguns discursos serão considerados legítimos e investidos de autoridade. Segundo Foucault (2013), isso acontece porque cada sociedade tem seu “regime de verdade”, suas políticas gerais de verdade, tendo, portanto, os discursos que ela aceita e faz funcionar como verdadeiros, ou seja, os sujeitos estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros (MAINARDES, 2006).

Os discursos que começavam a dominar o campo científico, no início de 1980, pautavam-se no papel do computador como provocador de mudanças pedagógicas profundas e que o grande desafio estaria na mudança da abordagem educacional: transformar uma educação centrada no ensino, na transmissão da informação para uma educação em que o aluno pudesse realizar atividades por intermédio do computador (VALENTE, 1999). O discurso ganhou força no final da década de 1970 e início dos anos 1980 quando o acesso à informação e ao seu controle, aliado à capacidade de analisar dados, tornaram-se essenciais (HARVEY, 2013).

Estes e muitos outros fatores não menos importantes contribuíram para que a informática se consolidasse como uma das prioridades brasileiras no campo da pesquisa. Isso porque o desenvolvimento das tecnologias interessa aos Estados que desejam a supremacia militar e a manutenção do controle; interessa também as organizações empresariais de eletrônica e software, entre os grandes conjuntos

geopolíticos; responde ainda aos interesses de seus desenvolvedores e usuários que procuram aumentar a autonomia dos indivíduos; por fim, interessa aos cientistas, artistas, estudantes, ativistas da rede que desejam melhorar a colaboração entre as pessoas (LEVY, 1999).

Ao final dos governos militares, foi estruturada a Comissão Especial de Informática na Educação (SEI) a partir de seminários nacionais realizados nos anos de 1981 e 1982, promovidos em conjunto com o MEC e que contaram com a participação da comunidade científica, a qual recomendou a realização de experimentos piloto com a finalidade de criar referências para uma adequada utilização da informática no campo da educação (ALMEIDA, 2008). É possível afirmar que o I e o II Seminários Nacional de Informática na Educação, realizados respectivamente em 1981 e 1982, marcaram o início mais maduro de um debate para a inserção das TICs nos espaços escolares.

Nos anos 1980 e, principalmente nos de 1990, se verifica que a possibilidade de cada indivíduo dispor de um computador pessoal já se descortinava com a fabricação dos microcomputadores, provocando uma mudança de estrutura de mercado (MARQUES, 2000) nos países desenvolvidos. Partindo do exemplo norte-americano, Valente (1999) salienta que a proliferação dos microcomputadores, no início da década de 1990, permitiu o uso do computador em todos os níveis da educação americana, sendo largamente utilizado na maioria das escolas de ensino fundamental, de ensino médio e nas universidades.

As tecnologias são inseridas no contexto escolar brasileiro ao final dos anos 1980 e início de 1990, muito que timidamente, quando as investigações, até então desenvolvidas, passam a sustentar a adoção de políticas e iniciam a implementação de programas voltados à introdução de computadores nas escolas, cada qual com características próprias, como, por exemplo, o projeto Educação com Computador (EDUCOM) no Brasil (BONILLA, 2012; ALMEIDA, 2008; VALENTE, 1999).

A introdução da informática na educação, segundo a proposta de mudança pedagógica, exige uma formação bastante ampla e profunda dos professores (VALENTE, 1999). Sabendo disso, o governo da época criou o programa de Formação de Recursos Humanos (FORMAR) destinado à formação de professores para o uso do computador no Brasil. Este programa foi criado pelo Governo José Sarney, mediante o Ministério da Educação em 1987, como um dos componentes do Plano de Ação Imediata (PAIE). Contudo, o referido programa só conseguiu realizar 3 (três) cursos de formação de professores: em 1987 e 1989, na Unicamp e em 1991, na Universidade Federal de Goiás, quando já estava em vigência o Programa de Informática na Educação (PRONINFE) (ALMEIDA; 2008, MORAES, 1997). O que se nota é que essa formação não acompanhou o avanço, tanto tecnológico quanto do nível de compreensão, sobre as questões da informática na educação.

Com o advento da TICs e da internet, a política de fomento ao uso de tecnologias digitais nas escolas ganha ainda mais corpo com a criação de outros programas no cenário brasileiro. O MEC investe na criação do Programa Nacional de Informática na Educação (PRONINFE), instituindo o primeiro programa que disseminaria a utilização da informática educativa nas escolas. Em 1996, é

constituída a Secretaria de Educação à Distância (SEED), entendida como anfitriã do Programa TV Escola e instigadora de programas com foco na introdução de tecnologias na escola e na preparação do professor (ALMEIDA, 2008).

Em 1996/97, é criado o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que continuou a receber significativas atenções ao longo da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se desdobrando em ProInfo Integrado e tendo se constituído desde sua criação como o principal programa de educação ligado às tecnologias digitais na educação até o presente momento.

No ano 2000, foi lançado o **Livro Verde**, contendo metas de implementação do Programa Sociedade da Informação para aplicação das Tecnologias da Informação nos mais amplos segmentos da sociedade brasileira. O documento que lhe deu origem foi elaborado pelo Grupo de Implantação do Programa, composto por representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), da iniciativa privada e do setor acadêmico. Lançado durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o **Livro Verde** contempla um conjunto de ações visando impulsionar o Brasil para a Sociedade da Informação em todos os seus aspectos: ampliação do acesso, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivo à pesquisa e desenvolvimento, comércio eletrônico, desenvolvimento de novas aplicações (BRASIL, 2000).

Verifica-se que o interesse decorre muito mais do movimento de atores envolvidos, do ponto de vista econômico, com a formulação das políticas de tecnologia, do que da iniciativa ou interesse do MEC (CASTRO, 2011) ou dos anseios dos sujeitos que compõem as próprias escolas. No entanto, de acordo com Bonilla (2009), os interesses sociais começam inserir nos debates a participação social nas iniciativas de universalização das TICs gerando outra dinâmica sintonizada com as necessidades sociais da população brasileira.

Nos últimos dez anos, obedecendo a fases de experimentação, foi lançado o Programa Um Computador por Aluno (PROUCA), sendo este um projeto adaptado e desenvolvido pelo governo brasileiro, tendo como referência o projeto One Laptop per Child (OLPC), criado em 2005, por um grupo de pesquisadores norte-americanos, liderado por Nicholas Negroponte, diretor do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Com o objetivo de fomentar o uso pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação TICs aos estudantes do ensino básico, acreditando, com isso, melhorar o processo de aprendizagem destes sujeitos, a proposta foi apresentada ao governo brasileiro por ocasião do Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, em janeiro de 2005.

O Projeto UCA, como era chamado, surgiu alicerçado na Presidência da República para facilitar a tomada de decisões e a agilidade na sua implementação. A descrição histórica acima nos chama a atenção para a ausência do MEC nas discussões iniciais sobre o programa, do mesmo modo como ocorreu o início da política voltada para o uso pedagógico das tecnologias. Somente depois de o governo ter aprovado a proposta é que o MEC, através da SEED, tornou-se diretamente responsáveis pelo programa, ainda que numa perspectiva de baixa

integração com as outras áreas do ministério, que se mantiveram, aparentemente, resistentes ao experimento (LAVINAS; VEIGA, 2013, p. 4). A partir de 2010 é que o Projeto UCA passa a denominar PROUCA quando é aprovada a **Lei nº 12.249**, de 10 de junho de 2010, que trata, dentre outros assuntos, da criação do programa.

A contextualização histórica da política que incentiva e defende o uso de tecnologias e a apreciação de determinados programas que consolidaram a prática do discurso, estabeleceram as condições para que o PROUCA e os programas que o antecederam aparecessem e para que, nesta época que estamos vivendo, fosse possível falar da possibilidade de cada aluno de escola pública dispor de um laptop para estudar. Isso significa que o aparecimento desta política foi determinado por um feixe de relações que efetuaram o discurso para que pudéssemos falar sobre uma política educacional para o uso TICs.

Embora a educação seja considerada um elemento-chave na construção de uma sociedade baseada na informação, no conhecimento e no aprendizado, como abordou o **Livro Verde**, o campo da educação não é o protagonista quando os debates sobre a inserção das tecnologias nas escolas aparecem como pauta. No entanto, como é uma vontade política, econômica e também uma vontade da sociedade, o debate convida a educação a fazer parte da pauta, uma vez que os discursos elegeram verdadeiros os condicionantes para o uso das tecnologias na educação.

3. A FORMAÇÃO DO OBJETO: A POLÍTICA EDUCACIONAL DE FOMENTO AO USO PEDAGÓGICO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS

Se, em nossa sociedade, nesta época que estamos vivendo, a utilização de tecnologias digitais é considerada como um elemento crucial para o desenvolvimento econômico, e esta verdade está presente nos discursos de políticos, de cientistas e da sociedade em geral, temos aí, o estabelecimento de um conjunto de relações. Relações entre planos de especificação, como as universidades; relações entre a instância de decisão, como os gestores políticos; relações entre as normas familiares que formam o conjunto da sociedade e garantem a aceitação da verdade e; relações nas instituições de educação que, por meio dos seus sujeitos, permitem que estas tecnologias sejam utilizadas. São estas relações que, atuando no discurso das políticas educacionais, permitiram a formação de programas acima supracitados.

Levando em consideração o breve contexto histórico apresentado, foram identificadas as primeiras superfícies de emergência do objeto de estudo. A superfície de emergência que, conforme foi vista, seria o primeiro procedimento de Foucault sobre o regime de existência dos objetos do discurso e consiste em mostrar onde os objetos podem surgir para que em seguida, possam ser designados e analisados (FOUCAULT, 2004).

O cenário brasileiro, que permitiu a constituição de uma política ligada ao

uso de tecnologias na educação, esteve alicerçado nas instituições militares e industriais que passaram a ter mais visibilidade no contexto histórico da Guerra Fria. Sabendo que os efeitos desta guerra não foram os mesmos nas diferentes sociedades, no Brasil, onde o desenvolvimento industrial acelerava a economia de mercado, as condições históricas da época foram propícias para que os setores político e econômico pensassem em investir em informática e comunicações. Demarca-se aqui a primeira superfície de emergência que advém de uma época específica em que os debates não foram constituídos diretamente na educação, por isso, podem ser demarcadas sob formas diferentes do discurso atual.

O segundo procedimento que descreve o objeto na sequência, consiste em revelar as instâncias de delimitação dos objetos (FOUCAULT, 2004, p. 47). O nascimento dos enunciados referentes ao uso de tecnologia na educação emerge ao cair das décadas de 1960/70, no âmbito da elite política e econômica brasileira, por meio de instituições militares e de empresas apoiadas no modelo de desenvolvimento industrial da época. Foram estas as instituições regulamentadas, formadas por um conjunto de indivíduos, que detinham o saber e a prática como competência reconhecida pela opinião pública, pela justiça e administração (FOUCAULT, 2004). A esses indivíduos dotados de saber, cabiam as práticas institucionalizadas que delimitavam e constituíam certo objeto numa determinada época, organizando os saberes em torno desse objeto e garantindo o funcionamento das práticas discursivas.

O terceiro caminho apontado por Foucault (2004) trata-se das grades de especificação segundo as quais “separamos, opomos, associamos, reagrupamos, classificamos, derivamos” (FOUCAULT, 2004, p. 47) os diferentes tipos de objetos. Por este caminho, entende-se que o presente debate vincula-se à política que fomenta o uso das tecnologias na educação e é a partir de um enunciado deste que, com as rupturas e discontinuidades, o objeto de que se trata esta análise, pode ser nomeado e alcançado seu status. Assim, é possível traçar uma grade de especificação, levando em conta as concepções e discursos sobre a importância das TICs na educação, o que permite observar que tais concepções e tais discursos constituem em uma verdade científica porque foi tomado como verdadeiro numa época e está ligado ao sistema de poder (SILVA, 2004). É, neste sentido, que Foucault adverte que:

Não se pode falar de qualquer coisa em qualquer época; não é fácil dizer alguma coisa nova; não basta abrir os olhos, prestar atenção, ou tomar consciência, para que novos objetos logo se iluminem e, na superfície do solo, lancem sua claridade (FOUCAULT, 2004, p. 50).

As superfícies de emergência, as instâncias de delimitação e grades de especificação se relacionam. Nesse caso, definir o objeto do discurso é determinar as relações que se estabelecem entre elas. Na análise dessas relações, não foi difícil perceber que o conhecimento sobre a tecnologia dos computadores já seria um conhecimento científico validado no contexto histórico apresentado na seção anterior, tendo se tornado, portanto, uma verdade científica, logo, uma questão de

poder entrelaçada ao saber.

Cada campo discursivo, o político, o econômico e o científico desenvolvem maneiras próprias de formação de seus objetos. O conjunto de relações que este objeto estabelece em cada campo, caracteriza uma formação discursiva entre as instâncias de emergência, de delimitação e de especificação. Do breve contexto exposto, se compreende o que possibilitou o aparecimento do enunciado quanto à importância do uso de tecnologias digitais nas escolas, constituindo uma prática discursiva.

O campo político, econômico e científico elege como verdadeiro o discurso em torno da tecnologia dos computadores, evidenciando um efeito do saber e do poder. Para Foucault (2014), o poder é quem determina os enunciados verdadeiros ou falsos em uma época. Desde então, saber e poder dominar a tecnologia dos computadores tornara-se uma vontade política, econômica e científica que se baseava na verdade de que esta dominação seria imprescindível para o desenvolvimento econômico de um país e para que o Estado dispusesse de instrumentos para o controle de sua soberania.

Por que este enunciado e não outro? Porque ao considerar os discursos a partir das discontinuidades depara-se com um conjunto de regras relacionadas a uma dada prática discursiva que definem em sua especificidade. Tais práticas, com suas regras próprias, estabelecem as relações necessárias para se falar dos objetos, ou seja, para que certos objetos apareçam (SILVA, 2004). Foi pensando nisso que, neste ponto, foi possível relacionar as instâncias de emergência, de delimitação e de especificação para a formação do objeto. Nos diversos campos, o enunciado refere-se à necessidade de utilizar as tecnologias digitais, constituindo uma formação discursiva.

No âmbito da política-econômica nacionalista de informática, o papel atribuído à educação era o de formar os recursos humanos necessários para estruturar um mercado, não apenas consumidor, mas também desenvolvedor e produtor de tecnologia (CASTRO, 2011). O envolvimento do campo da educação com a área de informática não anunciava um propósito de contribuição da tecnologia para a solução de problemas da educação, no entanto, a escola encarrega-se de operar as individualizações disciplinares, engendrando novas subjetividades e vem cumprindo seu papel na constituição da sociedade (VEIGA-NETO, 2011), por isso, é um espaço propício para as práticas discursivas ligadas ao uso das tecnologias e revela o que disse Foucault: “[...] todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo” (FOUCAULT, 2013, p. 41).

A produção dos atuais discursos em torno do uso das tecnologias digitais na educação agrega sentidos de discursos anteriores que o sujeito atual apreende e o faz como produtor. As décadas de 1960/70 foi um período de crise do capitalismo keynesiano e ascensão do capitalismo neoliberal, palco para o advento das grandes multinacionais e transnacionais onde os países capitalistas se esforçavam para mostrar ao mundo as vantagens deste modo de produção em relação ao socialismo soviético. As nações pobres, como as da América Latina, se encontravam envolvidas

num regime político militar desenvolvimentista, de grande crescimento econômico e com muito fôlego para a implantação de uma política própria de informática. O contexto histórico da época permitiu a emergência dos discursos da informática na escola dos anos 1980 com a criação dos primeiros projetos de informática na educação.

A primeira década do século XXI é marcada com o advento e disseminação das tecnologias digitais móveis: a telefonia celular foi disseminada e aceita nos mais diversos países facilitando o processo de comunicação e o acesso à informação com os atuais smartphones, notebooks, netbooks e tablets; possibilitaram o uso do computador e da internet em qualquer lugar através dos caracteres de mobilidade, conectividade sem fio, sistema um por um, convergência e uso de diferentes mídias. Este foi contexto das primeiras décadas do século XXI que reverberou os discursos em torno do uso pedagógico das tecnologias digitais e fortaleceu a materialização dos mesmos com a experiência do ProInfo e do PROUCA que são os recentes programas desenvolvidos no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo as regras de formação do objeto, identificou-se, em vários pontos deste texto que, os discursos que legitimam a inclusão das tecnologias no ambiente escolar, constituem uma prática discursiva, por estabelecerem relações com os enunciados de diversos campos discursivos, legitimando uma verdade. De acordo com as teorizações foucaultianas, a prática discursiva não é o ato da fala, mas é o conjunto de enunciados que formam ações, o que nos conduziu a perceber que os discursos em torno do uso das TICs nas escolas, tornam-se uma prática discursiva no momento em que as ações são materializadas com a criação dos programas. No entanto, é importante destacar que uma prática discursiva depende da vontade dos sujeitos envolvidos e muitas vezes esta não é suficiente para gerá-la e fazê-la funcionar.

À luz das teorizações foucaultianas, constata-se que, no Brasil, o uso de tecnologias digitais no contexto pedagógico tem sido um assunto de interesse econômico, político e social sendo que, o campo da educação, no que se refere à ampla gestão, o Ministério da Educação (MEC), não fez parte dos primeiros debates sobre a política de informática no Brasil. A partir da leitura de documentos e textos científicos que permitiu descrever um breve levantamento histórico, verifica-se que o discurso do Estado em relação ao uso pedagógico das TICs é sustentado pelo discurso científico quando ao se perceber que instituições de ensino superior e de pesquisa defendem a política e seus investimentos.

O debate apresentado trouxe a gênese da relação entre educação e tecnologia no Brasil. Daí verificou-se que esta relação interessa muito mais aos atores da economia, com a formulação das políticas de informática, do que da iniciativa ou interesse dos protagonistas da educação, como, por exemplo, o MEC.

Castro (2011) revela que muitas políticas relacionadas à tecnologia na educação, em sua origem, alinham-se mais às diretrizes que orientavam a Política Nacional de Informática (PNI) do que àquelas que davam o tom da política educacional geral.

Por tudo isso, é possível afirmar que a educação não entra como protagonista na discussão inicial, mas como personagem secundária, considerada essencial para o alcance de um objetivo e, portanto, repete-se uma política economicista, dando continuidade à mesma estratégia da década de 1960/70 que visa inserir o Brasil numa economia globalizada de acordo com a premissa do neoliberalismo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de. Educação e tecnologias no Brasil e em Portugal em três momentos de sua história. **Revista Educação, Formação & Tecnologias**, vol. 1 (1), Maio 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br> > Acesso em: 13 maio 2015.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde / organizado por Tadao Takahashi. – Brasília, DF, 2000. Disponível em: <ivros01.livrosgratis.com.br> Acesso em: 11 Abr. 2015

BONILLA, Maria Helena Silveira. **A presença da cultura digital no GT Educação e Comunicação da Anped**. Revista Teias v. 13 n. 30 páginas 71-93. set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.proped.pro.br>> Acesso em: 30 de set. 2014.

CASTRO, Márcia Correa. **Enunciar democracia e realizar o mercado**: políticas de tecnologia na educação até o Proinfo integrado (1973-2007). Dissertação de mestrado (Departamento de Educação). Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

GOMES, Alfredo Macedo. Políticas públicas, discurso e educação. In: GOMES, Alfredo Macedo (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 24 Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

LAVINAS, Lena; VEIGA, Alinne. **O Programa UCA-TOTAL: desafios do modelo**

brasileiro de inclusão digital pela escola. **Cadernos de Pesquisa**. vol.43 n.149; São Paulo May/Aug. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em: 13 mai. 2015.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da Costa: São Paulo: Editora 34, 1999.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> >Aceso em: 23 de jun. 2015.

MARQUES, Ivan da Costa. Reserva De Mercado: um mal entendido caso político-tecnológico de “Sucesso” Democrático e “Fracasso” Autoritário. **Revista Economia**, Curitiba, n. 24, p. 89-114, 2000. Editora da UFPR. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br>> Acesso em: 12 abr. 2015.

MORAES, Maria Cândida. Informática educativa no Brasil: uma história vivida, algumas lições aprendidas. **Revista Brasileira de Informática na Educação** – Número 1 – 1997. Disponível em< <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/>> Acesso em: 15 Jul. 2015.

SILVA, Francisco Paulo. Articulações entre poder e discurso em Michel Foucault. IN: SARGENTINI, Vanice; NAVARRO-BARBOSA, Pedro. **M. Foucault e os domínios da linguagem**: discurso, poder, subjetividade. São Carlos: Claraluz, 2004.

VALENTE, José Armando. Informática na educação no Brasil: análise e contextualização histórica. IN:_____. **O computador na sociedade do conhecimento**. Campinas: Unicamp, 1999.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Foucault e a Educação**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

ABSTRACT: This article focuses on the educational policy that fosters the pedagogical use of digital technologies and how education is inserted in the agenda of this discussion. Official documents were analyzed that legitimize the policy and scientific texts that approach the theme. As an analytical device, Foucaultian archeology was used, considering discursive regularities in the context of object formation. Following this theoretical and methodological perspective, it is concluded that the development of policies related to the use of digital technologies in schools is of much greater interest to political-economic actors than to the subjects of education in the various levels of management.

KEY WORDS: Education; Digital Technologies in Education; Speeches.

CAPÍTULO VI

A RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Polyana Lunelli

A RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Polyana Lunelli

Universidade Federal do Paraná - UFPR

Curitiba/Paraná

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre Escola e CRAS no acompanhamento do cumprimento da condicionalidade da Educação, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), da rede pública estadual de ensino de Curitiba, no ano de 2014. O PBF é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e prevê a transferência mensal de recurso monetário às mesmas. Para tanto, conta com condicionalidades envolvendo três políticas públicas: educação, saúde e assistência social. Os alunos cujas famílias são beneficiárias do PBF, precisam ter uma frequência mínima exigida pelo Programa, para garantir a manutenção do recurso. O artigo trata sobre o PBF e suas condicionalidades dentro das políticas públicas da educação, saúde e assistência social, além de discutir o Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF - Sistema Presença e os principais motivos para a baixa frequência escolar. Conclui-se que o PBF interfere positivamente na frequência escolar dos alunos beneficiários, no entanto a relação entre escola e CRAS ainda se encontra fragilizada.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família; Condicionalidade educação; Sistema Presença.

INTRODUÇÃO

O Programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF) é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e apresenta algumas condicionalidades que envolvem as políticas públicas da saúde, educação e assistência social. Este trabalho tratará das condicionalidades que permeiam a política pública da educação. Os alunos cujas famílias são beneficiárias do PBF precisam ter uma frequência mínima exigida pelo Programa. Para as crianças e adolescentes com idade entre 06 e 15 anos, a frequência exigida é de 85%, enquanto que, os adolescentes de 16 e 17 anos precisam atingir a frequência mínima de 75%. Este acompanhamento é realizado bimestralmente, pelos profissionais da educação, sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Para que o PBF seja transferido mensalmente às famílias, estas condicionalidades precisam ser cumpridas, funcionando como uma espécie de contrato: de um lado, o poder público – seja na esfera municipal, estadual ou federal – tem o dever de ofertar os serviços, com qualidade. Por outro lado, as famílias devem cumprir os “acordos” acessando estes serviços.

No Estado do Paraná, a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental

(EF) é compartilhada entre os municípios (com os anos iniciais – 1º ao 5º ano) e o Estado (anos finais – 6º ao 9º ano). No município de Curitiba, não há matrículas dos anos iniciais do EF na rede estadual, a responsabilidade pela oferta desta etapa cabe, exclusivamente, ao município. Referente aos anos finais, o Estado é responsável por 91% das matrículas e o município assumiu 8,3%.

De acordo com as estatísticas que tratam das taxas de rendimento escolar e com a experiência profissional da autora deste trabalho como pedagoga no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) atuando com famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, acompanhando o trabalho na gestão do benefício PBF, a problemática da baixa frequência escolar é mais acentuada nos anos finais do EF do que nos anos iniciais. Desta forma, esta pesquisa enfatizará os anos finais do EF. Tendo como objetivo, analisar a relação entre escola e CRAS no acompanhamento do cumprimento da condicionalidade da Educação, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), da rede pública estadual de ensino de Curitiba, no ano de 2014.

Neste sentido, as questões norteadoras que orientaram a pesquisa foram: Quais são os reflexos do PBF na frequência escolar dos alunos cujas famílias são contempladas pelo Programa? Como ocorre a relação entre escola e CRAS para o efetivo cumprimento do direito à educação?

Esta pesquisa analisou os dados da frequência escolar dos alunos cujas famílias são beneficiárias do PBF, por meio de listagem extraída do Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF - Sistema Presença, de todas as escolas da rede estadual do município de Curitiba, com alunos matriculados nos anos finais – do 6º ao 9º ano – do EF. Além de realizar entrevistas com profissionais de duas escolas e do CRAS.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS CONDICIONALIDADES EM EDUCAÇÃO

O PBF é criado a partir da Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Esta normatização prevê as ações de transferência de renda com condicionalidades e unifica os demais Programas anteriores, como o Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás. O principal objetivo do PBF é reduzir o índice de extrema pobreza no Brasil, por meio do repasse direto do recurso financeiro às famílias nesta situação. O PBF é destinado às famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 85,00 e famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 170,00 – Decreto nº 8.794 de junho de 2016.

Quanto aos objetivos do Programa, Pires ressalta que:

O PBF foi implantado pelo governo federal em 2003 com o propósito de enfrentar a pobreza articulando ações em dois períodos temporais. Em curto prazo, a transferência de dinheiro a famílias pobres teria o intuito de aliviar os efeitos imediatos da pobreza, a elas propiciando as condições para aquisição de bens e serviços básicos para a sua subsistência. Em longo prazo, as condicionalidades previstas, notadamente aquelas vinculadas à educação, teriam como propósito enfrentar os mecanismos

de reprodução da pobreza (PIRES, 2013, p. 513).

Neste caso, o Programa traria dois impactos às famílias beneficiárias: sanar os efeitos imediatos da pobreza e de sua condição socioeconômica e a médio e longo prazo, fazer com que os membros dessas famílias saiam do que Pires (2013, p. 514) chama de “ciclo intergeracional da pobreza”. Ou seja, garantindo o acesso e a permanência à escola, das crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza aumentariam suas chances de uma melhor colocação no mercado de trabalho, futuramente.

Conforme a página eletrônica do MDSA, “as condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos”. Funciona como uma espécie de acordo entre as famílias e o Estado: os beneficiários do Programa devem cumprir as condicionalidades para a manutenção do PBF e em contrapartida, o poder público – seja na esfera municipal, estadual ou federal – tem o dever de ofertar os serviços, com qualidade, nas áreas da saúde, educação e assistência social.

A Portaria Interministerial MEC/MDS Nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no PBF. O documento determina que a frequência escolar mínima de crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos seja de 85 %, conforme artigo a seguir:

Art. 2º[...] § 3º A obtenção, pelos alunos, de índices mensais de frequência escolar inferiores a 85% (oitenta e cinco por cento) deverá ser avaliada pelo dirigente do estabelecimento de ensino, com vistas à comunicação aos pais ou responsáveis no sentido de restabelecer a frequência mínima e, conforme o caso, informar ao Conselho Tutelar para as medidas cabíveis. (BRASIL, 2004, p. 01).

No caso de frequência escolar inferior ao estabelecido ou de faltas recorrentes sem justificativa médica ou plausível, é importante que os dirigentes das instituições de ensino verifiquem o real motivo da ausência na escola. Muitas vezes, o aluno pode apresentar faltas escolares por estar envolvido em situações de vulnerabilidade e de violação de direitos, tais como: negligência ou abandono, violência intra ou extrafamiliar, abuso ou exploração sexual ou ainda situação de trabalho infantil.

Já a frequência mínima exigida para os jovens com idade entre 16 e 17 anos é de 75 % da carga horária escolar mensal, conforme estabelecido no Decreto nº 6.917, de 2009.

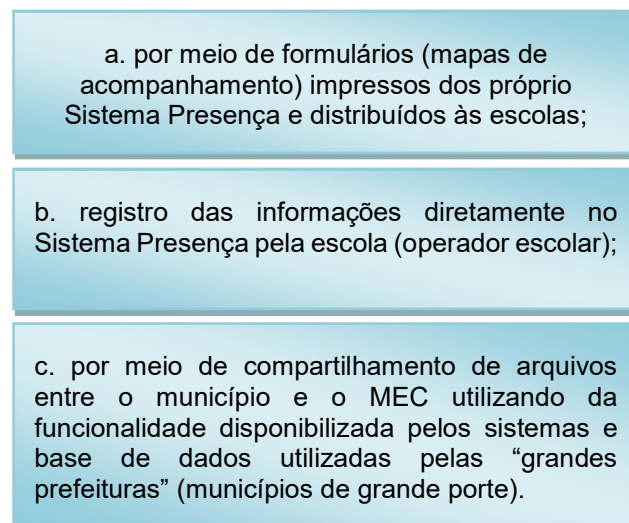
O acompanhamento da frequência escolar dos alunos ocorre bimestralmente, nas instituições de ensino, que são responsáveis pelo preenchimento. Para tanto, contam com um Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF – Sistema Presença.

SISTEMA PRESENÇA E O ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR DOS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PBF

Para que se efetive o acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias do PBF, o MEC desenvolveu e consolidou o Sistema Presença.

Referente à coleta dos dados, quanto à condicionalidade da educação, o documento elaborado pelo MEC (2014) ressalta que pode ocorrer de três formas:

Figura 1 – Etapas de acompanhamento da condicionalidade da educação - PBF



Fonte: MEC, 2014, p. 11.

A responsabilidade pelo repasse das informações referente à frequência escolar dos alunos cujas famílias sejam contempladas pelo PBF é da instituição escolar. Quando a criança ou o adolescente não atinge a frequência escolar mínima exigida pelo Programa, a instituição de ensino também deve informar o motivo do descumprimento, a partir de uma lista codificada disponibilizada pelo MEC no Sistema Presença.

Em casos de baixa frequência escolar, é necessário verificar se tanto a criança e o adolescente, quanto sua família não estão passando por situações de risco ou vulnerabilidade social. O que não se restringe, somente, à situação socioeconômica, mas também, a situações de violação de direitos, como um todo.

Os motivos da não frequência escolar são apontados pelas instituições de ensino, via Sistema Presença. Cada motivo possui um código específico. De acordo com o documento do MDS (2010, p.43), os motivos com código menor que 50 não geram efeitos sobre o benefício. “Para o PBF, esses motivos não estão sob a governabilidade da família, são caracterizados como situações imprevistas, inusitadas ou externas”. As justificativas apresentadas cujos códigos são inferiores a 50, não caracterizam situação de violação de direitos ou negligência por parte da família, tratam-se de fatores que estão além de seu controle, como: questões de saúde, óbito, inexistência ou insuficiência de oferta de serviços educacionais, entre

outros. Os demais motivos, com código superior a 50, geram efeitos no benefício da família, conforme estabelecido na Portaria GM/MDS nº 321/08, que regulamenta a gestão de condicionalidades do PBF.

Tais justificativas indicam alguma situação de risco ou vulnerabilidade social envolvendo a criança ou o adolescente e apontam a responsabilidade para o âmbito familiar.

Dentre os motivos de baixa frequência mais indicados, no último período de registro do ano de 2013, estão:

Quadro 1 – Principais motivos de baixa frequência escolar, no PBF, 2013

Código da ocorrência	Descrição da ocorrência /motivo de baixa frequência	Quantidade
58	Escola não informou o motivo da baixa frequência	228.160
01	Tratamento de doença/atenção à saúde do aluno	112.904
53	Negligência dos pais ou responsáveis	69.036
64	Desmotivação/desinteresse pelos estudos	67.906
54	Trabalho Infantil	323

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar PBF/Sistema Presença/MEC. Tabela extraída do documento do Ministério da Educação: Acompanhamento da Condicionalidade da Educação do Programa Bolsa Família: avanços, desafios e perspectivas – Gestão 2011 a 2014.

Dentre as justificativas mais apontadas de baixa frequência escolar, é importante destacar o alto índice de ausência de informação por parte das instituições de ensino. Entre o primeiro e o segundo motivo indicados na tabela, a diferença é de 115.256 alunos beneficiários. Ou seja, as escolas não estão tendo acesso aos reais motivos que levam seus alunos ao descumprimento da condicionalidade em educação.

Cabe reforçar a importância do acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF no Sistema Presença, pois:

- a. possibilita a efetivação de políticas públicas para o enfrentamento das condições de pobreza;
- b. indica a mobilização de ações ao relatar os casos de crianças e adolescentes que não cumprem os percentuais mínimos de frequência escolar;
- c. enfatiza a importância da permanência da criança e do adolescente na escola;
- d. funciona como alerta para as possíveis violações dos direitos das crianças e dos (as) adolescentes;
- e. reforça a importância da educação como um direito essencial básico, ressaltando o dever que o Estado e as famílias têm de garanti-lo (MEC, 2014, p. 14).

Neste processo, há o envolvimento das políticas públicas da educação, saúde e assistência social, cada qual, com suas atribuições no acompanhamento das condicionalidades do PBF. Em casos em que há confirmação ou suspeita de violação de direitos ou alguma situação de risco ou qualquer tipo de violência envolvendo a criança/adolescente, as instituições devem acionar a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência.

A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS CASOS DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES

O MEC, MDSA e o Ministério da Saúde (MS) têm papel no acompanhamento e no devido preenchimento das informações referentes ao cumprimento ou não das condicionalidades, dentro das especificidades que competem a cada uma, pois “o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito demandando ações do Poder Público voltadas a seu acompanhamento” (BRASIL, 2012, p.01).

Quando é constatada uma situação de descumprimento, o poder público deve organizar ações para verificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades, lembrando que os serviços como acompanhamento da saúde e frequência escolar são direitos assegurados por lei.

Os casos de não comparecimento às consultas médicas, vacinação e demais acompanhamentos da política da saúde, bem como a matrícula em instituição de ensino e frequência escolar, configuram violação de direitos, cabendo o acompanhamento e a análise da situação para verificar quais vulnerabilidades podem estar ocasionando tais descumprimentos. O objetivo é assegurar que essas famílias consigam enfrentar essas situações complexas, garantindo seus direitos básicos.

No Paraná um dos instrumentos utilizados pela política da educação para informar a ausência dos alunos em sala de aula, suas faltas recorrentes sem justificativa, aos órgãos de garantia de direitos, é o Programa FICA – Ficha de Comunicação do Aluno Ausente.

De acordo com o site eletrônico da Secretaria de Estado da Educação – SEED, “o Programa FICA é uma parceria entre SEED, representantes municipais, conselhos tutelares, Ministério Público, pais, alunos e comunidade para combater a evasão escolar nas escolas estaduais do Paraná”. A Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA), é utilizada para controlar a frequência dos alunos menores de dezoito anos do ensino fundamental e ensino médio.

Quando existem situações que vão além da baixa frequência escolar, como outras formas de violação de direitos (suspeita ou confirmada), as instituições de ensino, bem como os equipamentos da saúde e da assistência social, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) utilizam outro instrumento para encaminhar aos órgãos competentes. Trata-se da Ficha de Notificação de suspeita ou confirmação de violência doméstica, sexual e/ou outras violências.

Os equipamentos da educação, saúde e assistência social realizam a notificação obrigatória da criança ou adolescente, vítima de qualquer tipo de violência ou negligência, encaminham ao Conselho Tutelar para providências e encaminhamentos cabíveis. Uma vez notificada, a criança e/ou o adolescente serão inseridos na Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência.

A Rede Local será a responsável pelo acompanhamento da família notificada. As Redes Locais são compostas por representantes dos serviços notificadores: Fundação de Ação Social, Secretarias Municipais da Educação e da Saúde. A atuação da Rede ocorre de forma territorializada.

A RELAÇÃO DA ESCOLA E DO CRAS NO ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DA EDUCAÇÃO

O Sistema Presença apontou 151 instituições de ensino com alunos cujas famílias são contempladas pelo PBF em Curitiba. O índice de alunos beneficiários varia de 1,24% a 58,14%, conforme o número de matrículas efetivas nos anos finais do EF, não contabilizando o Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos. Um dado relevante é que todas as escolas da rede pública de Curitiba que ofertam os anos finais do EF possuem alunos beneficiários do PBF matriculados em suas instituições.

Foram selecionadas duas escolas de um mesmo Setor, dentro de determinada área. A Escola 1, cujo percentual de beneficiários é de 51,75% e a Escola 2, cujo percentual é de 34,88%, dentre o total de alunos matriculados nos anos finais do EF. Os territórios de abrangência fazem parte de dois CRAS distintos, devido à divisão territorial.

Foram realizadas visitas às duas instituições de ensino, para entrevista com os funcionários responsáveis pelo preenchimento do Sistema Presença e Rede de Proteção e aplicação do questionário. Participaram desse processo, as funcionárias das secretarias e a vice-diretora de uma das instituições. Depois disso, realizou-se entrevista com a Assistente Social e Educador Social de um dos CRAS que atende a uma das escolas.

Ambas as escolas ficam situadas em área urbana. Em 2015, apresentaram o seguinte número de alunos matriculados:

Tabela 1 – Número de matrículas nas Escolas 1 e 2 no ano de 2015 – Curitiba

ESCOLA 1	
Etapa de Ensino	Alunos matriculados
Anos finais E.F.	310
EJA Ens. Médio	29
EJA Fase II 5ª/8ª	41
Atividade Complementar	14

ESCOLA 2	
Etapa de Ensino	Alunos matriculados
Anos finais E.F.	133
Ens. Médio	150
Sala recursos multifuncionais	8
Atividade complementar	68

Fonte: Secretaria Estadual de Educação. SEED em números.

Tabela 2 - Percentual de frequência dos alunos beneficiários do PBF nos anos finais do EF no ano de 2014 – Escola 1 e 2

Instituição de ensino	Perc. Benef.	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Escola 1	51,75	95,02	94,25	96,95	93,89	95,19	94,31	94,3	92,18	90,81	91,38
Escola 2	34,88	93,69	93,13	88,91	87,32	87,25	87,54	86,02	85,57	87,12	85,14

Fonte: Sistema Presença

Observa-se que, apesar do número elevado de beneficiários na Escola 1, pouco mais da metade dos alunos matriculados do 6º ao 9º ano do EF faz parte do PBF, o índice de frequência da instituição é positivo. No referido período, a Escola 2, com um percentual inferior de alunos beneficiários, chama a atenção pela progressiva queda da presença dos alunos durante o ano, atingindo a média de frequência de 85,14% no mês de novembro. O limite de frequência, conforme os critérios do PFB, é de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade, portanto em ambas há cumprimento da condicionalidade.

Ao atentar-se para os meses de abril, junho e agosto observa-se uma diferença de cerca de 8 pontos percentuais. Ambas as escolas apresentaram redução da frequência no decorrer do ano letivo. Na Escola 1 essa redução aparece apenas no último trimestre.

Durante a pesquisa junto às instituições de ensino, foram levantadas várias questões relevantes e a análise desses dados estão divididos em quatro eixos, descritos da seguinte forma: O primeiro analisa o conhecimento que os profissionais possuem sobre o PBF e suas condicionalidades. O segundo eixo trata sobre o

preenchimento do Sistema Presença e as principais justificativas de baixa frequência apresentados pelos alunos. O terceiro aborda o acompanhamento dos alunos beneficiários do PBF e os procedimentos em casos de descumprimento de condicionalidades e o quarto eixo trata da integração entre escola e CRAS no acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF.

EIXO 1: CONHECIMENTO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES

Quando questionadas sobre o PBF, a funcionária da Escola 1 afirmou que tinha conhecimento e teria participado de um curso, mas os avaliou como “fracos”. Quanto aos critérios para a liberação do benefício, nunca teve conhecimento, não tendo informações sobre o funcionamento do Programa. A funcionária da Escola 2 conhecia o Programa, mas nunca participou de qualquer capacitação. Não soube informar os critérios ou outras informações sobre o funcionamento do PBF.

Em relação aos efeitos do PBF nos alunos cujas famílias sejam beneficiárias, as duas escolas apresentam uma avaliação positiva. A funcionária da Escola 1 pontuou que, de certa forma, mantinha os alunos na escola de forma mais assídua, pois a evasão poderia ser maior, principalmente, por conta da região vulnerável e da situação de risco em que se encontram muitos alunos. A funcionária da Escola 2 reconhecia que muitas famílias necessitavam do benefício devido à situação socioeconômica em que se encontram, mas aponta que outras não se enquadram no perfil de atendimento.

Apesar de ambas as funcionárias trabalharem diretamente com o Sistema Presença, de serem as responsáveis pelo lançamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF, constatou-se que faltam informações e capacitações específicas sobre o Programa. Não é necessário um domínio sobre o assunto, mas algumas informações pertinentes são fundamentais para melhor orientar o trabalho e encaminhar as famílias, quando necessário.

O fato de existir a condicionalidade da educação que “exige” uma frequência mínima de 85 ou 75% contribui para garantir a maior permanência dos alunos cujas famílias são beneficiárias do PBF. Durante a entrevista com as equipes, percebeu-se o cuidado e o compromisso no lançamento da frequência adequada, sabendo-se dos impactos para o benefício da família.

EIXO 2: PREENCHIMENTO DO SISTEMA PRESENÇA E AS PRINCIPAIS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS ALUNOS

Por se tratar de escolas com um número reduzido de alunos, a Escola 1 com um total de 310 e a Escola 2 com 133 estudantes matriculados nos anos finais do EF, as funcionárias relatam facilidade no preenchimento do Sistema Presença por conhecer a todos os alunos que são beneficiários do Programa. Ambas também

ressaltam a integração com a equipe pedagógica das instituições de ensino, para saber mais informações sobre os motivos da baixa frequência.

Em relação ao preenchimento do Sistema Presença, a funcionária da Escola 1 ressaltou que são impressos os formulários e preenchidos manualmente, havendo uma boa integração entre a equipe – secretária e pedagoga. A profissional ainda pontuou que a equipe procura ser o mais flexível possível na avaliação das justificativas e no posterior lançamento da presença, justamente porque pode vir a comprometer o benefício destas famílias.

Já a Escola 2 realiza a impressão dos formulários, preenche manualmente e registra no Sistema. A funcionária possui uma pasta, na qual arquiva os formulários dos meses anteriores, a fim de manter a organização do registro. Quando há ausência do aluno é a equipe pedagógica que entre em contato com a família.

A equipe do CRAS que faz parte da área de abrangência da Escola 2, avaliou de forma positiva os resultados do PBF nas crianças e adolescentes cujas famílias são beneficiárias, favorecendo a permanência destes alunos na escola.

Os motivos ou justificativas apresentadas pelos responsáveis familiares para a baixa frequência escolar, em casos de descumprimento, de acordo com a análise da equipe do CRAS, estão relacionados às questões de saúde: doença do aluno ou familiar (Código 1 ou 2); não responder a chamada; brigas e atritos com colegas e professores (Código 60: violência no ambiente escolar) e trabalho informal (Código 62). Realizando um comparativo entre as justificativas apontadas pelas escolas analisadas e os motivos que levam os alunos beneficiários do PBF a se ausentar, de acordo com o levantamento realizado pelo MEC, no ano de 2013, desmotivação/desinteresse pelos estudos (Código 64); e Trabalho Infantil (Código 54); estão entre as cinco situações mais apontadas – a nível nacional.

EIXO 3: O ACOMPANHAMENTO DOS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PBF E OS PROCEDIMENTOS EM CASOS DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES

Sobre o acompanhamento dos alunos beneficiários do PBF, a Escola 1 relatou certa dificuldade, principalmente no que remete à responsabilização das famílias. Quando há um número elevado de faltas, é preenchido a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente, muito conhecido no Paraná como “FICA”.

De início, o setor pedagógico já entra em contato com a família. Mas, em muitos casos os próprios alunos acabam informando a situação de seus colegas. A funcionária relatou a existência de dificuldade de contato via telefone, pois – mudança constante de número, o que ocasiona muitas vezes que os pais não saibam das faltas de seus filhos.

A funcionária da Escola 2 pontou a mesma dificuldade: o acesso e contato com os pais dos alunos - o endereço está errado ou desatualizado, impossibilidade de contato telefônico. Com isso, é preenchido o FICA e encaminhado ao Conselho Tutelar.

Durante a entrevista, ambas as funcionárias, tanto da Escola 1 como da Escola 2 tentam esgotar as possibilidades de contato com a família. Especialmente se a mesma apresenta algum histórico de negligência.

O CRAS prioriza o acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades que se encontram na fase de suspensão do benefício. É realizada uma sensibilização com as famílias sobre a importância de permanecer na escola e quanto à necessidade de manter a assiduidade das crianças e adolescentes. É acordado com as famílias, se as mesmas aceitam permanecer em acompanhamento no Sistema de Condicionalidades (SICON). Este acompanhamento demanda atendimentos à família, orientação, visitas domiciliares, realização do Plano de Acompanhamento e a verificação da situação familiar que levou ao descumprimento.

EIXO 4: INTEGRAÇÃO ENTRE ESCOLA E CRAS NO ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF

As duas profissionais entrevistadas, tanto da Escola 1 quanto da Escola 2, apontaram as reuniões da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência como um instrumento forte na integração das políticas públicas da educação, assistência social e saúde – que acabam sendo os principais serviços que atendem as famílias em situação de risco na rede local.

Durante entrevista na Escola 1, percebeu-se certa afinidade dos profissionais com os equipamentos públicos do território, principalmente com o CRAS e com a Unidade Básica de Saúde. O que, de certa forma, facilita o trabalho de acompanhamento das famílias em descumprimento, tornando efetivo o trabalho intersetorial e da Rede de Proteção. A referida escola possui uma proximidade entre os serviços e as políticas, tanto física (estrutura) quanto na relação profissional.

A vice-diretora, da Escola 2, pontuou que, no ano de 2015, a equipe não participou de qualquer reunião da Rede de Proteção, por não perceber efetividade no trabalho. Equipe não soube apontar o nome do CRAS de referência, além de não saber, ao certo, que trabalho desenvolve. Questionando, se o trabalho do CRAS era “parecido” com o do Conselho Tutelar.

A equipe do CRAS de referência da Escola 2 ressaltou, durante a entrevista, que uma das dificuldades de manter a integração com as demais políticas é a estrutura e característica do território, pois este é “pulverizado”, não contando com serviços das políticas públicas próximas como nos demais territórios vulneráveis, sendo os mesmos afastados uns dos outros.

Ainda em relação à integração CRAS e escola, as duas funcionárias do CRAS entrevistadas pontuam que sentem algumas dificuldades com a rede estadual de ensino. Apontam a falta de entendimento de alguns profissionais em compreender o PBF, a importância e a gravidade do descumprimento das condicionalidades, bem como suas causas e, relatam dificuldades, inclusive, no recebimento da declaração de frequência que é emitido pela secretaria das escolas. Este documento deve ser

enviado, junto ao Formulário de Recurso, para evitar que o benefício das famílias seja bloqueado ou suspenso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de transferência de renda Bolsa Família interfere positivamente na frequência escolar dos alunos beneficiários, conforme relatado pelas funcionárias das escolas. Por mais que a importância de permanecer na escola, do acesso à educação formal, seja desvirtuada por uma condicionalidade imposta por um Programa que atende a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, os objetivos do PBF são válidos: garantir a renda mínima às famílias com per capita inferior à R\$ 170,00 e uma gama de serviços e políticas públicas que passam a ser prioritárias e obrigatórias aos beneficiários do Programa – a fim de romper, desse modo, com o ciclo da pobreza.

No levantamento realizado através do Sistema Presença, todas as 151 instituições de EF, da rede estadual possuem alunos cujas famílias são contempladas pelo PBF, em Curitiba, no ano de 2014. O fato é que, com mais ou menos alunos beneficiários do PBF – seja 1,24% ou 58% do total de alunos matriculados no E.F – o corpo docente, a direção e os demais profissionais das instituições de ensino devem estar capacitados e devidamente qualificados para receber estes alunos. Haja vista que, existe um programa específico de preenchimento de frequência escolar, que interfere diretamente na transferência monetária às famílias. Os códigos ou justificativas informadas pelas escolas são de suma importância, uma vez que esclarecem se a criança ou o adolescente estão passando por alguma situação de violação de direitos. Conforme o caso deverá encaminhado aos órgãos competentes e assistido pela Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência.

Apesar de ser falho o preparo e a qualificação dos profissionais que atuam no preenchimento da frequência escolar dos alunos cujas famílias são beneficiárias do PBF, existe a preocupação e o compromisso com o correto lançamento dos dados, a fim de evitar consequências ou alguma sanção no valor monetário transferido mensalmente às famílias.

Quando se trata da integração entre escola e CRAS, no acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades, ou no atendimento integral às crianças e adolescentes com algum direito violado, constatou-se que esta relação ainda se encontra fragilizada. Depende, sobretudo, da disposição dos profissionais que atuam na área para sua efetividade. As características do território e a proximidade dos equipamentos públicos e da localização das unidades também interferem nesta integração, especialmente entre as três políticas públicas envolvidas nas condicionalidades do Programa Bolsa Família: educação, saúde e assistência social.

A participação nas reuniões da Rede de Proteção foi apontada por todos os profissionais entrevistados, enquanto meio fundamental para manter as políticas

públicas e os órgãos que atuam na garantia de direitos, integrados e fortalecidos. Durante a pesquisa, ficou evidenciado que, a Escola 1, que participa ativamente das reuniões da Rede de Proteção, que mantém contato com a rede local, como o CRAS de referência e a Unidade Básica de Saúde de seu território, possui um índice de descumprimento de condicionalidades inferior à Escola.

Conforme destaca Yannoulas (2013) um dos desafios

[...] é refletir sobre a relação contraditória entre a política educacional e a política de assistência social no contexto mais amplo da proteção social. Com a universalização da educação, a parcela mais pobre da sociedade entrou massivamente na escola e novos conflitos e contradições surgiram. (YANNOULAS, 2013, p.18).

Com a universalização do EF alguns grupos sociais, especialmente a parcela mais pobre da população, foram incluídos no processo de escolarização. Com isso, os problemas sociais relacionados à sua condição de vida, à situação socioeconômica, pobreza, violência e outras situações de risco a que estão expostos estes grupos, faz com que novas demandas sejam atendidas no interior dos estabelecimentos escolares.

Cabe ressaltar que esta pesquisa analisou apenas duas escolas da rede estadual de Curitiba, de um mesmo Setor, dentro de determinada área. Um estudo mais aprofundado, sobre a integração entre as escolas e os CRAS de referência, analisando a relação entre as políticas públicas da educação e assistência social, bem como os impactos no PBF na frequência e na evasão escolar de alunos beneficiários, se faz necessária, especialmente, devido ao contexto social e educacional exposto durante este trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de Novembro de 2004. **Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL. **Portaria nº 251, de 12 de Dezembro de 2012.** Regulamenta a Gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Volume II. Sistemas e procedimentos para o acompanhamento das condicionalidades. 2010.

MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e

Cidadania. Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar.

Acompanhamento da Condicionalidade da Educação do Programa Bolsa Família: avanços, desafios e perspectivas – Gestão 2011 a 2014. Brasília-DF, dezembro de 2014.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21. Jul. – Set. 2013.

YANNOULAS, Silvia Cristina (Coord.). **Política Educacional e Pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada** – Brasília: Líber Livro, 2013.

ABSTRACT: This work aims to analyze the relation between school and CRAS in monitoring compliance with the conditionality of Education, under the Bolsa Família Program (PBF), in the state public school, in 2014, in Curitiba. The Bolsa Família Program is intended for families in poverty and extreme poverty and provides for the monthly transfer of monetary resource to them. To do so, it has conditionalities involving three policies: education, health and social care. Students whose families are beneficiaries of the PBF must have a minimum frequency required by the Program, to ensure the maintenance of the resource. This research deals of Bolsa Família Program, the conditionalities inside of the public policy of education, health and social care. It is treated on the School Attendance of Monitoring Information System of the Bolsa Família – Presence System and the main reasons for low school attendance. It is concluded that the PBF positively interfere in the school attendance of the beneficiary students. However the relation between school and CRAS still is fragile.

KEYWORDS: Bolsa Família Program; Conditionalities; Presence System.

CAPÍTULO VII

ALTERNATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 12 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE PARA VIABILIZAR A EXPANSÃO

Penildon Silva Filho

ALTERNATIVAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 12 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: NOVO MODELO DE UNIVERSIDADE PARA VIABILIZAR A EXPANSÃO

Penildon Silva Filho

Universidade Federal da Bahia, Instituto de Ciências da Saúde, Departamento de Fonoaudiologia
Salvador, Bahia

RESUMO: Analisamos o processo de expansão da Educação Superior das universidades federais a partir do Reuni, e os seus resultados. Com a necessidade de investimentos nesse nível de ensino tendo em vista o novo Plano Nacional de Educação, a contribuição que novas arquiteturas curriculares, a exemplo dos Bacharelados Interdisciplinares, e novas estratégias de aprendizagem podem dar para a expansão projetada no PNE pode ser expressiva. O atual nível de investimentos nas universidades federais é muito superior ao de 14 anos atrás, e o investimento per capita por aluno cresceu bastante, entretanto não será possível cumprir a meta 12, especialmente no tocante ao crescimento das universidades públicas com o mesmo modelo de universidade que temos hoje.

PALAVRAS-CHAVE: REUNI, Expansão Universitária, Bacharelados Interdisciplinares

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a Universidade se ocupam de temáticas as mais variadas, como modelos de Universidade, sua História, o desenvolvimento em diferentes países, finalidades da instituição universitária, expansão e democratização do acesso e da permanência universitárias, dentre outras. Ganhou relevo o debate sobre a expansão da Educação Superior Brasileira, especialmente pelo baixo número de estudantes nesse nível de ensino e pela minoritária participação do setor público, esta última situação que ocorreu a partir do regime militar. Também o acesso e estratégias de garantia de permanência de grupos historicamente discriminados nas instituições universitárias aparecem com destaque no debate sobre a democratização e expansão de acesso, fortalecendo o debate sobre políticas afirmativas e a sua implementação enquanto políticas públicas patrocinadas pelo Estado brasileiro.

Apesar de compreendermos a necessidade das políticas afirmativas, considera-se que a adoção concomitante de políticas universalistas é essencial, especialmente na educação superior, como pré-condição para favorecer a democratização do acesso, e isso significa a expansão das instituições, especialmente as públicas. O Censo Escolar de 2006 do Inep-MEC já informava que, naquele ano, apenas 10% dos jovens de 18 a 24 anos estavam na educação superior (CATANI,2001). A Argentina apresentava, em 2006, um percentual próximo de 40%. Venezuela, Uruguai e Costa Rica tinham pouco mais de 30%. O Peru tem mais jovens

em suas universidades que o Brasil e, juntamente com o Chile, apresentava 20% de seus jovens no ensino superior (CATANI, 2001).

Esses dados indicavam a necessidade da ampliação da rede de ensino superior pública, para atender à imensa maioria dos jovens que não têm condições de pagar as mensalidades das faculdades particulares. A comparação da situação brasileira com a de outros países permite perceber como o próprio desenvolvimento econômico e social do país fica limitado pela pouca presença de profissionais de nível superior. Por isso, as políticas universalistas e as políticas de ações afirmativas não são excludentes e podem ser combinadas.

É necessária a expansão do sistema, para que uma maior proporção da juventude brasileira tenha acesso à educação superior. A partir dessa constatação, o Brasil implementou políticas que já fazem sentir os seus efeitos positivos. Houve uma expansão, que mudou a situação de haver apenas 7,1% dos jovens de 18 a 24 anos cursando uma formação universitária, em 1997, para termos 17,8% em 2011, segundo dados do Inep (BRASIL, 2012).

Neste artigo, analisamos a expansão do sistema federal de ensino superior a partir do primeiro governo Lula, a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado pelo Decreto nº 6.096/2007, os investimentos feitos nas instituições, o nível de investimento per capita e se seria possível alcançar o que preconiza a meta 12 do PNE utilizando os recursos previstos nesse mesmo plano, mantendo-se o mesmo modelo de universidade pública atual.

Primeiramente constatamos a ampliação do número de vagas de ingresso nas instituições universitárias federais (BRASIL, 2015a). Abaixo temos a Tabela 1, com a evolução das vagas para entrada entre 2003 e 2013 nas universidades federais no país, que são nosso foco de análise neste artigo.

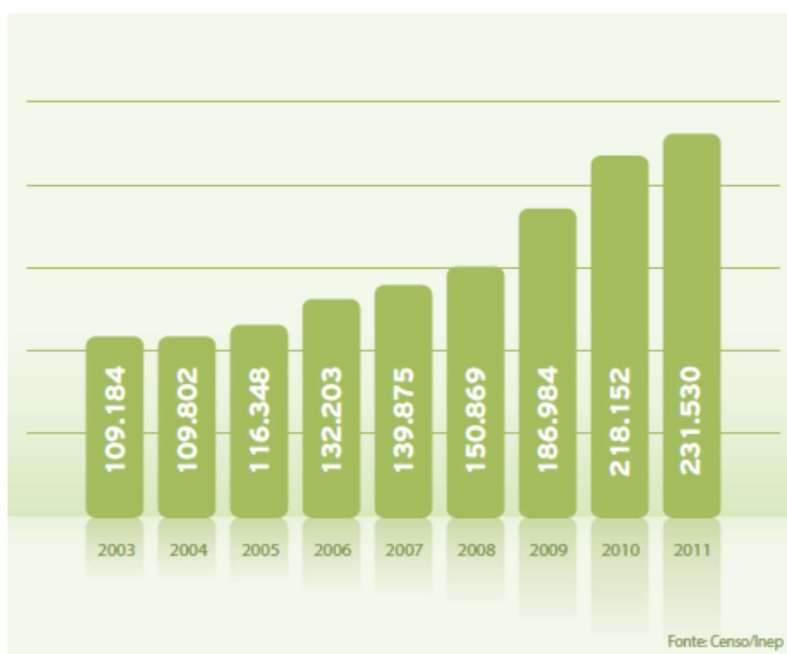


Tabela 1: Evolução das vagas para entrada entre 2003 e 2013 nas universidades federais no país

Se analisarmos o conjunto dos alunos das instituições federais, e não apenas os números de ingresso, atestaremos também um incremento substantivo nos últimos 12 anos. Abaixo, na Tabela 2, podemos analisar as matrículas na graduação e na pós-graduação apenas nas universidades federais (BRASIL, 2015a). Em 2003 havia no Brasil 596.219 de alunos matriculados nas universidades federais e em 2013 já contávamos com 1.029.141 alunos nessas universidades. Essa quase duplicação expressou um novo momento de crescimento da rede muito significativo, após as décadas de 1980 e 1990 de estagnação devido à recessão, endividamento público e posteriormente ao neoliberalismo.

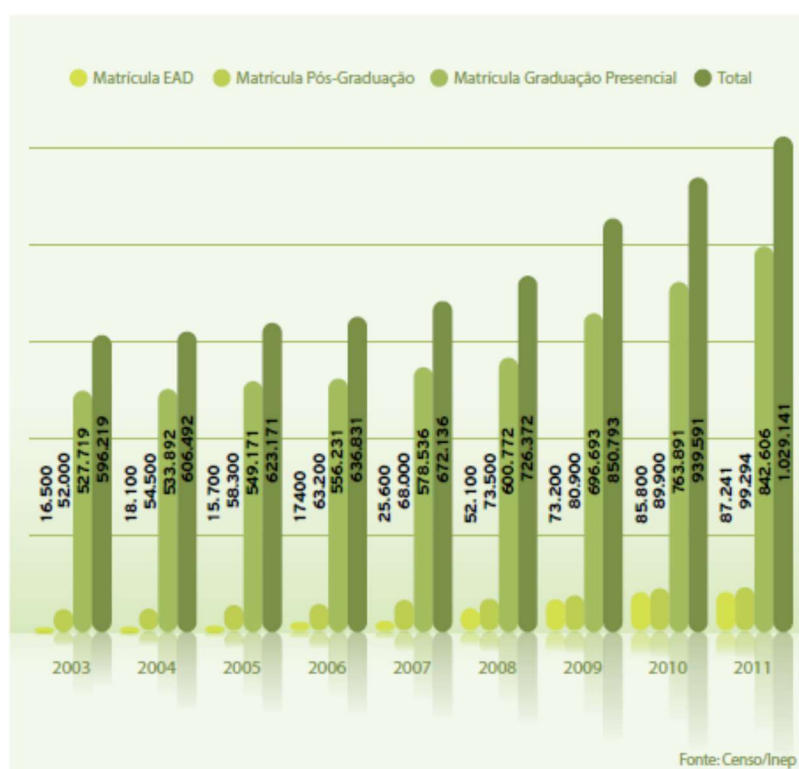
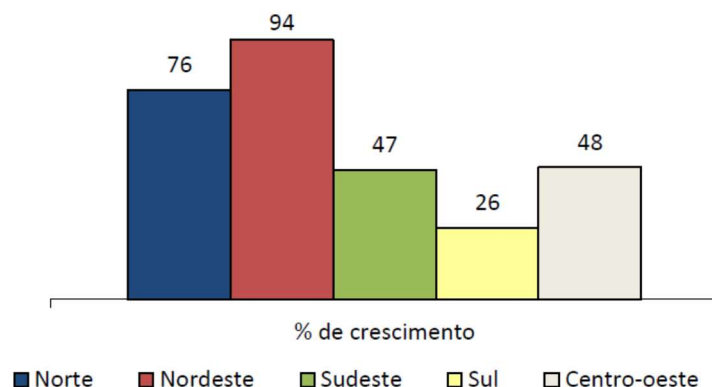


Tabela 2: Evolução das matrículas na graduação e na pós-graduação apenas nas universidades federais

A porcentagem de jovens e de pessoas em geral que frequentam a universidade é muito diferente em cada região do país. Enquanto no sudeste há 22,1% dos jovens de 18 a 24 anos em cursos superiores, apenas 11,9% dos jovens dessa faixa etária estão nesses cursos, nas regiões norte e nordeste. No centro-oeste, os estudantes universitários chegam a 23,9% dos jovens, o que é mais do que o dobro do que há no norte e nordeste (C. CUNHA, SILVA FILHO, O. CUNHA, 2014).

O gráfico 1 abaixo exemplifica a expansão da Educação Superior por região (BRASIL, 2015 b). Há uma expansão de toda a Educação Superior, envolvendo as instituições particulares e públicas, com a indicação de uma expansão maior nas regiões menos desenvolvidas do país:



Fonte: Inep/Mec

Gráfico 1: A expansão da Educação Superior por região do Brasil

Entretanto se analisarmos a expansão do setor público federal apenas, constatamos que as regiões Sul e Sudeste mantêm um crescimento dessa oferta superior às demais regiões, mantendo uma lógica histórica de mais recursos federais para as regiões que sempre receberam esses aportes (BRASIL, 2015 b), conforme a Tabela 3:

REGIÃO	CURSOS			VAGAS			MATRÍCULAS		
	2002	2013	% de crescimento	2002	2013	% de crescimento	2002	2013	% de crescimento
NORTE	478	714	49%	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
NORDESTE	583	1.299	123%	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
SUL	286	951	233%	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
SUDESTE	430	1.332	210%	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
CENTRO-OESTE	270	571	111%	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%

Fonte: CENSO/INEP.

Tabela 3: A expansão apenas do setor público federal no Brasil por região

Essa expansão significou uma precarização das condições de trabalho nas IFES? Houve uma pauperização do financiamento ao mesmo tempo que uma expansão das vagas? O número de professores não acompanhou o crescimento das vagas e isso resultou numa sobrecarga de trabalho docente? Foram questões que procuramos dados objetivos para responder que nos indicassem respostas, não tão definitivas por estarmos em meio a um processo de mudanças, sempre procurando evitar a confusão entre fatos e opiniões acerca do momento atual na Universidade.

O MODELO DE UNIVERSIDADE E A EXPANSÃO DO ACESSO

A Universidade como instituição social está presente desde a Idade Média no Ocidente. A universidade medieval europeia se constituiu como uma corporação sob

o controle da instituição então dominante – a Igreja Católica. A primeira universidade reconhecida como tal na Europa foi a Universidade de Bolonha, na Itália, em 1108. No Oriente, Oriente Médio e África há relatos de outras experiências de pesquisa e ensino, inclusive com avanços científicos superiores aos dos europeus nessa fase histórica. Muito do conhecimento filosófico, matemático e científico dos árabes foi essencial para o Renascimento e para a expansão marítima. Segundo Lima, Castro e Carvalho (2000), houve “pré-universidades” e instituições com traços universitários desde a Antiguidade:

Recorrendo a Paul Monroe afirma que a gênese da universidade deu-se tanto na Grécia (através da Universidade de Atenas [resultante da combinação de três escolas: Academia, Escola Peripatética e a Estóica] e a Universidade de Alexandria [tida como Centro Intelectual do Mundo]), quanto em Roma (através da Universidade de Roma, cuja origem se deu com a biblioteca fundada por Vespasiano [69 - 79 d.C] no Templo da Paz, construído após o incêndio de Nero).

A partir do século XV, a emergência de vários Estados nacionais e a expansão ultramarinha abriram a universidade renascentista ao humanismo, valorizando as letras e as artes e, mais tarde, as ciências. Ao mesmo tempo, a Reforma Protestante cindiu a dinâmica da instituição, rompendo o monopólio da Igreja Católica, mas a reação da Contra-Reforma teve uma forte influência também, sobretudo na Península Ibérica e em suas colônias.

No final do século XVIII, a universidade foi sacudida pela Revolução de 1789. Da França e da Prússia emergiram, no início do século XIX, as primeiras universidades estatais: a Napoleônica, para formar quadros para o Estado, e a de Berlim, integrando ensino e pesquisa. Estavam estabelecidas assim as bases da universidade moderna e laica. O novo padrão estatal napoleônico modernizou as universidades tradicionais da América Espanhola e inspirou a formação tardia das primeiras faculdades profissionais no Brasil, no século XIX.

O modelo do ensino superior Brasileiro foi caracterizado a partir de 1808 por faculdades isoladas, dedicadas exclusivamente à formação profissional, voltadas apenas para o ensino, e com um acesso extremamente restrito. Trata-se do modelo francês e português e foi um modelo para a elite, atendendo a um contingente inexpressivo de pessoas, refletindo a sociedade brasileira da época, bastante atrasada, ainda escravocrata, rural, baseada na monocultura e no latifúndio. A nossa Independência sem República acarretou na manutenção da escravidão, da dependência econômica e cultural. A primeira instituição de ensino superior foi criada em 1808, o primeiro curso de cirurgia na Bahia, seguida pelo curso de cirurgia do Rio de Janeiro, e de Direito em Recife. Em 1810 é estruturada a faculdade de engenharia militar no Rio de Janeiro. Há uma lentidão na criação de faculdades isoladas profissionalizantes durante o século XIX. Apenas em 1934, com a criação da USP passamos a ter um modelo de universidade voltado à pesquisa (CUNHA, 1980).

A Reforma Universitária de Córdoba (1918) se tornou a principal referência para definir a identidade da universidade latino-americana baseada nos seguintes

princípios: autonomia universitária, gestão democrática, gratuidade do ensino superior, compromisso social (TRINDADE, 2004).

A universidade brasileira, postulando legalmente a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, somente será construída na segunda metade do século XX. A luta para criação de uma verdadeira universidade deve muito ao Movimento da Escola Nova, que tinha à frente Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. No seu Manifesto de 1932 e em suas publicações esses educadores defendiam o paradigma da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como base da nova Universidade: o paradigma Humboldtiano.

Houve no Brasil a tradição de formar universidades a partir da justaposição burocrática de faculdades isoladas permaneceu ao longo do século XX, a exemplo da UFBA em 1946, formada pelas faculdades isoladas de Medicina, Politécnica, Direito, Filosofia, Belas Artes. Houve a manutenção da cultura de faculdades isoladas, com a formação profissionalizante, faculdades para o ensino, com a separação entre as áreas do conhecimento, currículos defasados, estrutura hierárquica acentuada e ausência de pesquisa.

A Reforma Universitária de 1968, que apesar de ser produzida pela ditadura militar, assimilou muitas proposições da comunidade acadêmica e dos movimentos sociais. Antes do golpe de 1964, ocorreu uma mobilização social em torno das reformas de base. O ideário da Reforma Universitária de Córdoba (1918) chegou no Brasil tardiamente, através da União Nacional dos Estudantes - UNE, no início dos anos 1960, com a "Carta de Salvador" em 1961, resultado do Iº Seminário da Reforma Universitária, que preconizava a extinção das cátedras, a criação dos departamentos, atualização dos currículos, o compromisso social das universidades, a vinculação do ensino com a pesquisa, o aumento das vagas e a ampliação do financiamento.

No regime militar aconteceu a expansão do sistema público, mas uma expansão mais forte do setor privado. O sistema público passou de 61% a 40% do total de vagas na Educação Superior entre 1964 e 1990. As cátedras foram extintas, os departamentos foram consolidados ao lado da implantação dos institutos básicos e centros de áreas e de investimentos em infraestrutura. Esse processo é arrefecido a partir da crise do modelo econômico da ditadura, com hiperinflação, recessão, destruição de políticas públicas, passamos a conviver também com a estagnação e crise das universidades federais e uma indefinição de projeto de transformação para as universidades públicas. Somente a partir de 2003, voltamos a reconstituir o financiamento das universidades federais, e apresentar uma proposta de acréscimo do financiamento a desde que com contrapartidas das IFES em aumentar as vagas, criar cursos noturnos e novas universidades e campi no interior. Essa proposta, consubstanciada pelo REUNI, foi amplamente abraçada pelas IFES, que passaram a presenciar forte ampliação de vagas, de prédios e orçamentos, num novo parâmetro do investimento público na Educação superior. Dentre as propostas de incremento financeiro, passou a existir um estímulo à adoção de inovações e novas arquiteturas curriculares, especialmente pelos bacharelados interdisciplinares.

OS EFEITOS DO REUNI

Entre 2003 e 2014 foram criadas 18 novas universidades federais, as universidades federais do Recôncavo da Bahia, do ABC, de Ciências da Saúde de PA, de Alfenas, do Triângulo Mineiro, dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, de Grande Dourados, do Pampa, Rural do Semiárido, Tecnológica do Paraná, do Vale do São Francisco, Latino Americana, Luso Afrobrasileira, do Tocantins, do Oeste da Bahia e a Universidade Federal do Sul da Bahia. Essa ampliação da rede ocorreu após o debate iniciado em 2004 e 2005 sobre a reforma universitária, que colocava como pontos para reflexão e mudança nas universidades:

- Qual o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo?
- Que nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada?
- Qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional? (BRASIL, 2005)

Abaixo temos o Gráfico 2 que indica as épocas de crescimento da rede federal e de estagnação, com a indicação da criação de instituições universitárias por períodos históricos. Nesse quadro, os momentos de maior expansão foram no governo de Juscelino Kubischek, na ditadura militar e nos governos Lula e Dilma, sendo que devemos creditar ao período de Vargas a estruturação do sistema federal de ensino superior (BRASIL, 2015 a):

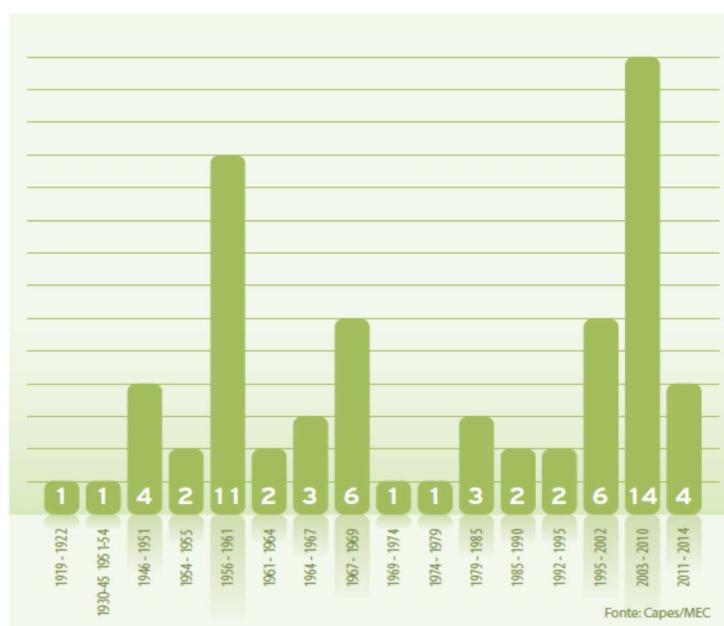
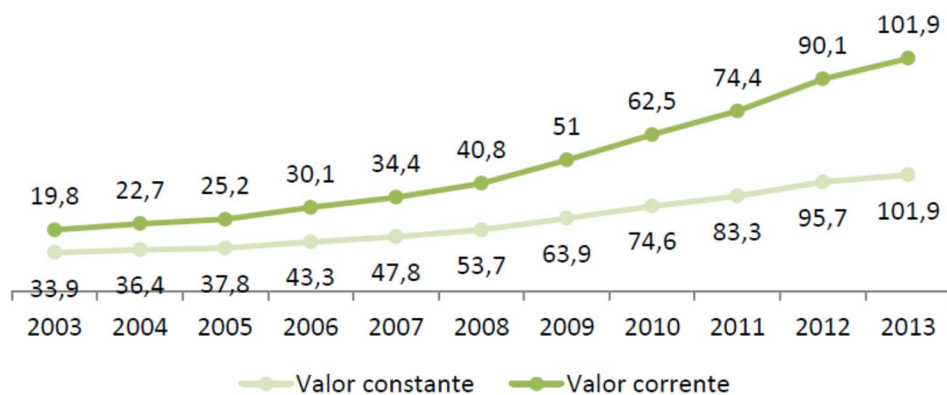


Gráfico 2: Crescimento da rede federal com número de IFES criadas por períodos históricos

O orçamento do Ministério da Educação foi incrementado nesse período, assim como o destinado especificamente para as universidades federais (BRASIL, 2015 b), como pode ser visto no Gráfico 3 abaixo:



Fonte: SIAFI/STN – base de dados – valores empenhados.
Gráfico 3: O orçamento do Ministério da Educação em bilhões de reais em valores nominais e reais

Esse incremento orçamentário nas universidades pode ser analisado em termos de investimento per capita, com o objetivo de sabermos se houve um “sub-financiamento” da Educação Superior ou uma precarização das universidades, muitas vezes alarmado como o caminho para a transformação dessas em “escolões de terceiro grau”. Utilizamos os dados do Ministério da Educação em Camargo (2014) e do documento “Análise da Expansão das Universidades Federais” (BRASIL, 2015 a) para termos o financiamento das universidades federais pelo MEC, com o Gráfico 4:

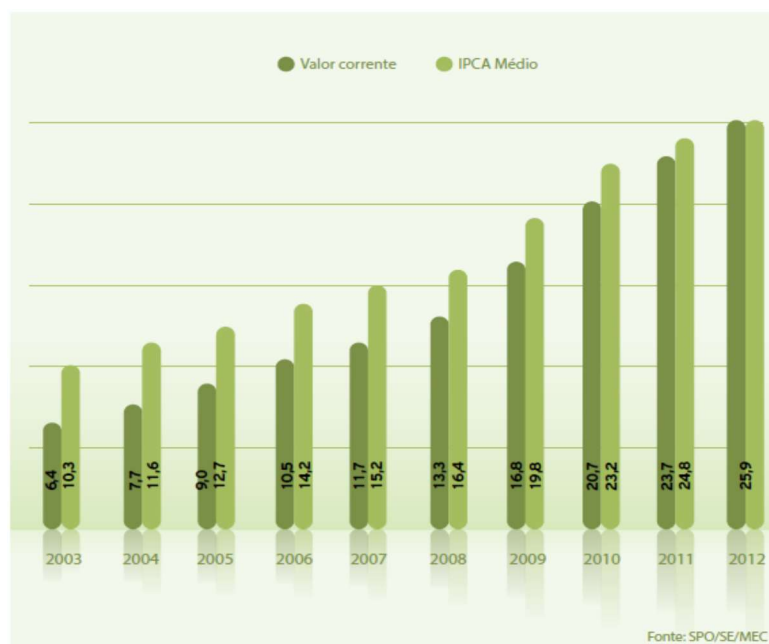


Gráfico 4: financiamento das universidades federais pelo MEC, em bilhões de reais por ano, em valores nominais e reais.

Fizemos o cruzamento dos dados de financiamento das universidades federais com o número de alunos no período, e o resultado dessa análise está abaixo, na tabela 4, feita para a presente pesquisa. A razão entre investimentos das IFES e número de matrículas nos indicam que não houve precarização das instituições. No sentido inverso, os dados nos indicaram que o valor de investimento per capita vem aumentando, passando, em termos corrigidos pelo IPCA, de R\$19.517 em 2003 para R\$ 25.222 em 2013. Ou seja, todos os valores foram atualizados pelo índice que mede a inflação e assim percebemos em valores de 2013 quanto foi o investimento em cada um dos anos anteriores. Utilizamos os dados de número de alunos de 2003 a 2011 do documento “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais:2003 a 2012. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012” (BRASIL, 2015 b) e os dados de matrículas de 2012 foi do Censo INEP (BRASIL, 2012) e os dados de matrícula de 2013 também pelo Censo INEP (BRASIL, 2013)

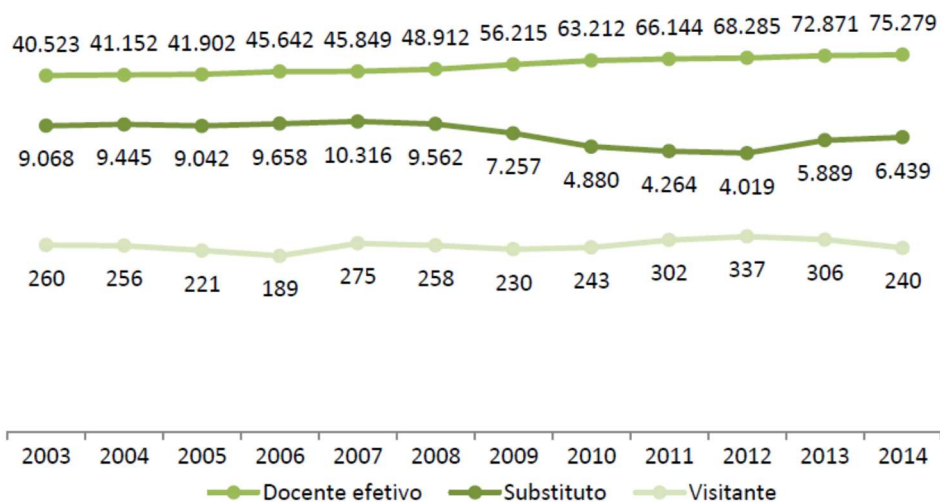
Ano	Matrículas	Investimento das IFES (em reais e corrigidos pela IPCA)	Relação investimento/matrículas
2003	527.719	10.300.000.000	19.517,96
2004	533.892	11.600.000.000	21.727,24
2005	549.171	12.700.000.000	23.125,76
2006	556.231	14.400.000.000	25.888,52
2007	578.536	15.200.000.000	26.273,21
2008	600.772	16.400.000.000	27.298,20
2009	696.693	19.800.000.000	28.419,97
2010	763.891	23.200.000.000	30.370,82
2011	820.000	24.800.000.000	30.243,90
2012	1.087.413	25.900.000.000	23.817,99
2013	1.137.851	28.700.000.000	25.222,98

Tabela 4: investimento percapta das universidades federais pelo número de alunos no período em valores corrigidos

Esses dados desmistificam o discurso de que houve uma precarização da universidade. O investimento per capita aumentou ao longo dos anos, com um investimento orçamentário em crescimento exponencial para garantir um crescimento linear no número de vagas. Isso pode acarretar que mesmo com a previsão de maior investimento em Educação, incluindo aí Educação Superior, talvez não consigamos cumprir a meta 12, caso se consolide essa tendência de termos um investimento sempre maior por aluno nas IFES. Compreendemos que parte desse fenômeno se deu pela compressão orçamentária das décadas de 1980 e 1990,

enquanto no momento dos governos Lula e Dilma houve uma recomposição de valores, mas ainda é um fenômeno que deve ser analisado na projeção do financiamento da Educação superior a partir do PNE.

Outro ponto muito discutido nas avaliações do REUNI foi a suspeita de que há uma sobrecarga de trabalho docente, e a sua conseqüente precarização. Se avaliarmos a relação professor aluno, entretanto, ela permanece estável durante todo o período apontado. Vejamos o gráfico 5, com o crescimento do número de docentes nas IFES (BRASIL, 2015 b):



Fonte: SIAPE/MPOG.

Gráfico 5: crescimento do número de docentes nas IFES

Ao dividirmos o número de alunos pelo número de professores ano a ano, encontramos essa estabilidade. Em 2003, a relação Aluno/Professor foi de 13,02 alunos por professor, e em 2013 15,61. A relação entre número de professores efetivos, desconsiderando os substitutos e visitantes se manteve estável, apesar da expansão da oferta, o que indica que não houve sobrecarga de trabalho docente em sala de aula de forma geral. Isso não exclui situações específicas, como nos campi novos de universidades no interior que apresentam necessidade de mais vagas para professores ou que não conseguem ainda fixar os docentes pela pouca atratividade e comodidade dos centros urbanos que passam a sediá-los. O processo de interiorização encontra dificuldades em algumas situações de falta de docentes em algumas regiões, apesar de ao mesmo tempo a chegada de uma universidade dinamiza a economia e a vida cultural do lugar, convertendo-se em vetor de crescimento e desenvolvimento social. Outro aspecto que indiretamente pode aumentar a sobrecarga de trabalho docente foi o não incremento de servidores nas IFES, que deve ser objeto de uma pesquisa futura; Veja abaixo a Tabela 5, que preparamos com os dados disponíveis:

Ano	Professores	Alunos	Relação Aluno/Professor
2003	40.523	527.719	13,02270315623226
2004	41.152	533.892	12,97365863141524
2005	41.902	549.171	13,1060808553291
2006	45.642	556.231	12,18682353972219
2007	45.849	578.536	12,61829047525573
2008	48.912	600.772	12,28271180896304
2009	56.215	696.693	12,39336476029529
2010	63.212	763.891	12,08458836929697
2011	66.144	820.000	12,39719400096759
2012	68.285	1.087.413	15,92462473456835
2013	72.871	1.137.851	15,61459291076011
2014	75.279		

Tabela 5: relação entre número de alunos pelo número de professores ano a ano nas IFES

Passemos a analisar a meta 12 do PNE e o financiamento da universidade nesse contexto. A Meta 12 do PNE estabelece:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014)

O objetivo de ter 40% (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público gerará uma necessidade de expansão maior do que a proporcionada pelo REUNI. A taxa líquida de escolaridade superior em 2013 foi de 18%, o que significa 7.526.681 de matriculados em todos os estabelecimentos de ensino. A taxa líquida de escolaridade superior em 2024 terá que ser de 33%, o que significará 13.798.916 de matriculados se considerarmos a população atual, para efeito de simulação. Faremos assim por não encontrarmos um parâmetro de evolução demográfica. Isso demandará um aumento de matrículas de 6.272.235 jovens, sendo que o setor público deve ter um aumento de 2.508.894, que é 40% desse total. Hoje o setor público chega a 1 milhão de alunos, então ele terá que ter um aumento de 150% até 2014.

Mantendo-se o valor de investimento percapta/aluno de hoje de R\$ 25.222,00, teremos que alcançar um orçamento das federais de R\$ 63.281.798.583,47 (63,2 bilhões). Podemos considerar que esse é um cálculo prudente e que procura subestimar esse valor em 2024, ao final do PNE, quando deve ser atingida a Meta 12. Trata-se de um cálculo conservador e prudente pois esse investimento per capita pode aumentar, e não há garantia que o valor de

investimento por aluno possa se manter o mesmo. Na verdade, os dados indicam que esse investimento per capita tem aumentado. O valor de 63,2 bilhões para as universidades federais pode ser considerado o valor base, podendo aumentar.

Hoje o orçamento das universidades federais é de R\$ 28,7 bilhões, o que implica num aumento de investimentos de R\$ 34.581.798.583,47 até 2024 para chegarmos ao valor apresentado no parágrafo anterior. Mas isso será possível? Julgando-se o projeto de aumento do PIB de 6.4% (em 2013) para 10% (em 2014), se projetarmos um aumento na mesma proporção para as universidades, isso não será possível. O valor do orçamento das federais por essa projeção terá que ser, em 2014, 220% do valor de 2013; o valor do investimento total em Educação será, em 2024, 158% do valor de 2013. Parece-nos improvável que a União aumente o recurso para a Educação Superior mais do que para a Educação Básica, fazendo com que o percentual da Educação Básica seja diminuído, sobretudo quando as diversas metas do PNE e as estratégias exigem uma prioridade muito forte para a Educação da creche ao ensino médio, o ensino profissional tecnológico e a Educação de Jovens e Adultos

Uma opção para ampliar a rede federal de Educação Superior pode estar na adoção dos bacharelados interdisciplinares e de novas estratégias de ensino-aprendizagem, tanto pela sua relevância para um conceito mais contemporâneo de Universidade quanto pelos custos, que indicam ser mais baixos.

A ALTERNATIVA DOS BACHARELADOS INTERDISCIPLINARES

Várias instituições brasileiras adotaram parcialmente ou totalmente o regime de ciclos, com o primeiro ciclo consistindo nos bacharelados interdisciplinares(BI). Essa implantação foi estimulada pelo REUNI, que previa estímulo às universidades que criassem cursos noturnos, novos campi no interior (processo de interiorização) e adoção de arquiteturas curriculares inovadoras:

UFABC: Bacharelado em Ciências e Tecnologia e Bacharelado em Ciências e Humanidades, com entrada única pelos BI; UFBA: BI em Artes, BI em Humanidades, BI em Ciências e Tecnologia e BI em Saúde; UFSJ: BI em Ciência e Tecnologia e BI em Biosistemas; UFRB: Bacharelado em Ciências Exatas e Tecnológicas e BI em Saúde; UFRN: Bacharelado em Ciências e Tecnologia

UFERSA: Bacharelado em Ciências e Tecnologia; UFVJM: BI em Humanidades e BI em Ciência e Tecnologia; UFSB: BI em Artes, BI em Humanidades, BI em Ciências e Tecnologia e BI em Saúde, com entrada única pelos BI

Como apenas a UFABC e a UFSB apresentam um modelo exclusivo de entrada pelos BI e o regime de ciclos na sua plenitude, e a UFSB ainda está em fase inicial de implantação, realizamos um estudo de caso da UFABC visando analisar os orçamentos desta universidade desde a sua criação em 2006 até 2015, e cruzar esses dados com o número de alunos a cada ano para compará-los com os resultados brasileiros. Coletamos os dados de orçamento utilizando como fonte as leis de orçamento anual (LOA) aprovadas no Congresso Nacional em cada ano e o

número de alunos foram coletados nos relatórios de gestão da UFABC, ambos presentes em seu site oficial (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, 2015), e elaboramos a Tabela 6 abaixo:

Ano	LOA	Investimento	LOA- sem Investimento	Número de alunos na graduação	Custo percapta anual: aluno / LOA	Custo percapta anual: aluno / LOA corrigido pelo IPCA(ano comparação de 2013 e valores de 2015)
2006	48.245.697	42.240.001	6.005.696	456	105.801,96	154.596,03
2007	89.685.601	59.984.746	29.700.855	1.116	80.363,44	112.908,25
2008	81.215.070	3.700.000	37.515.070	1.866	43.523,61	57.398,06
2009	127.445.222	83.876.013	43.569.209	2.617	48.698,97	61.697,69
2010	113.563.106	31.174.990	82.388.116	4.184	27.142,23	32.607,65
2011	191.308.281	85.066.251	106.242.030	5.550	34.469,96	38.809,38
2012	223.134.706	81.859.385	141.275.321	6.978	31.976,88	34.080,47
2013	217.394.578	64.762.374	152.632.204	8.542	25.450,07	25.450,07
2014	262.989.577	86.373.948	176.615.629	10.395	25.299,62	26.742,87 (valores de 2015)
2015	244.540.851	40.715.266	203.825.585	12.116	20.183,29	20.183(valores de 2015)

Tabela 6: o valor anual de investimento per capta na UFABC

Percebe-se que o valor anual de investimento per capta diminui ao longo da implantação, atingindo uma importância de R\$ 25.450,07, em 2013, em valor nominal, enquanto que a média das universidades brasileiras foi de R\$25.222,00 nesse mesmo ano. Nesse ano não há diferença significativa entre o investimento per capta da UFABC e a média nacional.

Se tomarmos o valor de 2015 da UFABC teremos R\$20.183,29, em valores nominais. Se comparamos com o último valor disponível da média das universidades brasileiras de 2013, que foi de R\$ 25.222,98, corrigidos pelo IPCA ficamos com R\$ 28.752,07 de investimento por aluno, que indica uma diferença significativa entre o investimento da UFABC e a média nacional, de R\$20.183,29 e R\$ 28.752,07

respectivamente. Esse resultado pode indicar que a alternativa dos BI serve à otimização de recursos materiais e humanos para a expansão da Educação Superior no setor federal.

Compreende-se que nos primeiros anos há um grande investimento em construção, o que aumenta o recurso de capital/investimento no momento em que os alunos são poucos, o que explica o valor muito alto em 2006, de R\$154.596 em valores corrigidos para 2013. Não podemos considerar esse período de 2006 a 2010, que são os quatro primeiros anos de implantação, como parâmetro do funcionamento regular da instituição, mas nos últimos anos, de 2012 a 2015 podemos identificar que os recursos para capital diminuem e os de custeio e de pessoal aumentam.

Podemos assim tomar como razoáveis os dados de investimento per capita nesse período de 2012 a 2015 para efeito de comparação entre a UFABC e a média das universidades brasileiras. Entretanto, ainda é necessário um acompanhamento mais longo da evolução dos investimentos e do público atendido no conjunto das universidades brasileiras, na UFABC e na UFSB, quando esta última estiver com um processo de implantação consolidado.

CONCLUSÕES

Consideramos que esse modelo de regime de ciclos pode ser uma alternativa para a expansão da Universidade brasileira conseguir atingir o que a lei do PNE preconizou. Compreendemos que atingir 33% dos jovens de 18 a 24 anos na Educação Superior é fundamental para nosso país, e estabelecer que pelo menos 40% das vagas novas sejam de instituições públicas nesse próximo intervalo de 2015 a 2024 é importante para garantir uma presença mais expressiva do setor público, evitando que o setor privado cresça de tal forma que a participação pública fique diminuída ainda mais. O cumprimento dessa meta precisará ter estratégias nesse sentido. No documento “Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 netas do Plano Nacional de Educação”, do Ministério da Educação(MEC), o tema fica claro no tratamento do assunto:

Entre as estratégias prioritárias estabelecidas no novo PNE para o cumprimento dessa meta, destacam-se: otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação (Estratégia 12.1); ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (Estratégia 12.2); fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de Ciências e Matemática, bem como para atender o déficit de profissionais em áreas específicas (Estratégia 12.4); ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil (Estratégia 12.5);[...] (BRASIL, 2014)

A implantação do regime de ciclos e dos BI pode contribuir para a otimização da capacidade física instalada e de recursos humanos e têm contribuído para ampliar o acesso à Educação Superior. Além dos BI, a discussão sobre novas arquiteturas curriculares é vasta, e experiências nacionais e internacionais podem servir de referência e inspiração.

Essa reflexão sobre novos modelos envolve pelo menos três dimensões que devem ser abordadas: a curricular, a pedagógica e a tecnológica. A mudança na universidade não deve ser apenas quantitativa, embora isso seja importante, mas deve-se questionar o tipo e a concepção de Universidade que queremos, por isso é fundamental o debate sobre qual currículo devemos ter, a que deve servir e qual seu objetivo, “facilitando a organização de percursos estudantis diferentes, na gestão seja do tempo, seja do espaço e do conteúdo. Trata-se de um sistema vinculado ao institucional e ao organizacional” (DIAS, 2012, p. 63). A formação pedagógica dos professores e as estratégias de ensino por eles adotadas não precisam ser apenas de aulas expositivas e presenciais e podem ser mais em formato de cursos para turmas maiores, cursos magistrais, estudos dirigidos, pesquisa e voltados para uma formação por toda a vida; e estão ligadas ao aparato tecnológico que pode proporcionar uma ampliação das opções de aprendizagem para os estudantes, adaptando conteúdos e criando oportunidades.

O debate sobre os BI e outras inovações curriculares podem influenciar na política de expansão e otimização de uso de recursos materiais e humanos, mas servir também para a construção de uma concepção mais ampla de Universidade, com a definição de uma missão institucional que ultrapasse o debate apenas das estruturas formais da instituição. Assim, falar em reforma da universidade pressupõe ter em vista a sua missão, que está ligada diretamente ao compromisso social, a um projeto de Nação, a um modelo de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

A UFRJ - História. Coordenadoria de Comunicação da UFRJ. Disponível em:
http://www.ufrj.br/pr/conteudo_pr.php?sigla=HISTORIA Acesso em: 3 ago 2015

BRASIL, Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior 2013**. Disponível em:
http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf. Acesso em: 6 jul 2015

BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 netas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em:
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 13 ago 2015

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades**

Federais:2003 a 2012. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2015 a. Disponível em:
[file:///C:/Users/Penildon/Downloads/analise_expansao_universidade_federais_2003_2012%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Penildon/Downloads/analise_expansao_universidade_federais_2003_2012%20(2).pdf). Acesso em 4 ago 2015

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição De Motivos:** Anteprojeto de Lei da Educação Superior. Brasília: MEC, 2005. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acs_reformaexpo2807.pdf Acesso em: 4 ago 2015

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. **Resultados do Censo da Educação Superior 2012.** Tabela Disponível em:
<www.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/apresentacao_efa_29012014.pdf. Acesso em: 09 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014.**(Balanço Social 2003 2014) Brasília, 2015 b. Disponível em:
[file:///C:/Users/Penildon/Downloads/balanco_social_sesu_2003_2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Penildon/Downloads/balanco_social_sesu_2003_2014%20(1).pdf) . Acesso em 2 jul 2015.

CAMARGO, Murilo Silva de. A evolução dos indicadores da educação superior brasileira no período 2003 a 2013: dados e resultados das políticas públicas implementadas. **XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU: A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade.** Florianópolis, 2014. ISBN: 978-85-68618-00-4

CATANI, Afrânio. A Educação Superior no Brasil. São Paulo: ANPAE, 2001 CD-ROM WINDOWS.

CUNHA, Luis Antônio. **A Universidade Temporã.** 2 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

Cunha, Maria Couto; Silva Filho, Penildon; Cunha, Eudes Oliveira. Direitos humanos e equidade: um olhar sobre as políticas de ações afirmativas na educação superior no Brasil. **Revista Educação Online**, n. 16, mai-ago 2014, p. Disponível em:
<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/view/71>
Acesso em: 5 jul 2015

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Inovações na educação superior: tendências mundiais. In: **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década** / organizado por Paulo Speller, Fabiane Robl e Stela Maria Meneghel.– Brasília : UNESCO, CNE, MEC, 2012.164 p.

LIMA, Paulo Gomes; CASTRO, Franciana; CARVALHO, Maria Aparecida Vivan de. Caminhos da universidade rumo ao século XXI: pontos e estratégias para a sua orientação na visão de educadores brasileiros. **Paidéia**, FFCLRP-USP, Rib. Preto, jan/julho/2000.

TRINDADE, Hélio. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula. **Educ. Soc.** [online]. 2004, vol.25, n.88 pp. 819-844 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300009&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1678-4626. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300009>. Acesso em: 14 ago 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. Relatório de Gestão. <http://propladi.ufabc.edu.br/informacoes/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 10 ago 2015

ABSTRACT: We analyze the process of expansion of Higher Education of federal universities after the Reuni, and its results. With the need to invest in this level of education in view of the new National Education Plan, the contribution that new curricular architectures, such as Interdisciplinary Bachelor's and new learning strategies can give to the projected expansion in PNE can be significant. The current level of investment in federal universities is much higher than that of 14 years ago, and per capita investment has grown significantly, but it will not be possible to meet goal 12, especially with respect to the growth of public universities with the same university model That we have today.

KEYWORDS: REUNI, University Expansion, Interdisciplinary Bachelor's

CAPÍTULO VIII

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS DE NATUREZA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISES PRELIMINARES

**Liane Vizzotto
Berenice Corsetti**

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS DE NATUREZA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISES PRELIMINARES

Liane Vizzotto

Instituto Federal Catarinense (IFC), Concórdia (SC)

Berenice Corsetti

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo (RS)

RESUMO: Este artigo aborda aspectos sobre a relação público-privada na educação em municípios da mesorregião oeste de Santa Catarina, incorporando ao debate, as Associações de Municípios (AM). Para tanto, tem como objetivo analisar que relação guardam as AM, por meio dos Colegiados de Educação, com as políticas públicas educacionais de natureza privada. O interesse pelo tema se manifesta pela acentuada presença de sistemas privados de ensino, em especial dos apostilados, em redes públicas municipais das cidades do oeste catarinense. A governança e os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) integram o debate, pois fazem parte do quadro analítico que compõe a totalidade necessária à análise inicialmente proposta. O trabalho aponta que, embora os Colegiados de Educação das AM representem a governança, não possuem influência direta na adoção de sistemas privados de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Associação de Municípios; Colegiados de Educação; educação; IDEB; relação público-privada.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar que relação guardam as Associações de Municípios, por meio dos Colegiados de Educação, em cidades de Santa Catarina e as políticas públicas educacionais de natureza privada, praticadas por esses municípios. Escolhemos em particular, uma região do estado catarinense – a oeste, por apresentar dados que chamam atenção quando analisamos a quantidade de municípios que possuem parcerias com empresas privadas, principalmente fornecedoras de materiais apostilados.

Em levantamento realizado em 204 dos 295 municípios do estado, entre os meses de setembro de 2014 e julho de 2015, constatamos que em 71 há políticas de natureza privada que são desenvolvidas pelo poder público municipal no campo educativo. Para a obtenção dos dados, organizamos um questionário composto de três perguntas, cujo objetivo era saber se a Secretaria de Educação do município mantinha alguma ação/parceria/convênio com instituições externas, para o desenvolvimento de suas políticas educacionais. Em caso afirmativo, qual a instituição parceira e o nome do projeto/parceria e, por fim, qual a etapa de ensino beneficiada. Enviamos o questionário por e-mail às secretarias, mas devido ao baixo número de retorno por essa via (26), contatamos por telefone (32) e também fizemos pesquisa no site institucional (5). Mas foi a UNDIME/SC que mais forneceu

informações (141 municípios), já que, à época, organizava uma pesquisa com os municípios catarinense para saber quantos e quais mantinham parcerias com Sistemas Apostilados de Ensino (SAE).

Os dados indicam que só na mesorregião oeste, 42 municípios possuem parcerias com o setor privado, especialmente com SAE. Esta região é constituída por 119 cidades e oito Associações de Municípios (AM). Dos municípios com políticas privadas na educação pública, 31 possuem população até 10 mil habitantes, sete entre 10 mil e 20 mil e quatro acima dessa faixa populacional.

Esses dados nos intrigam e fazem pensar nos motivos que levam as redes municipais de ensino a optarem por essas políticas. A organização administrativa promovida pela Reforma do Aparelho do Estado (1990), com a adoção dos preceitos do Estado gerencial, inclusive da governança, poderia explicar as razões para o quadro descrito acima? Em que medida as AM e seus Colegiados de Educação podem influenciar as redes de ensino na proposição de políticas de natureza privada? As avaliações externas acabam atribuindo novos rumos à educação, já que, para muitos, representam a materialização da eficiência e a qualidade da educação?

Para responder a essas questões, o trabalho se valerá dos dados coletados, de documentos disponíveis em meios eletrônicos, bem como da literatura da área. Apresentamos, ainda, quais são as políticas educacionais de natureza privada escolhidas nos 42 municípios e a relação que possuem com os índices das avaliações externas, no contexto das Associações de Municípios. O tema da governança, no decorrer do texto, se apresenta como necessário, uma vez que as AM, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) compõem as novas formas de pensar a organização política do Estado. Procuraremos apontar em que medida as AM podem interferir na definição das políticas educacionais dos municípios de sua abrangência, haja vista que os Colegiados de Secretários de Educação são órgãos com funções colaborativas e que integram as Associações.

De modo geral, os questionamentos que geraram a iniciativa da escrita deste artigo perpassam por analisar a relação entre AM e seus Colegiados de Educação, a adoção de políticas de natureza privada e a governança. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) compõe parte significativa das análises, pois tem sido usado por gestores como expressão máxima da qualidade de ensino, inclusive nos municípios adotantes de políticas privadas no seio da educação pública. O ano de referência utilizado nesse trabalho é o de 2013.

O presente estudo, que visa articular elementos a priori, distintos -, AM, a relação público - privada, a governança e o IDEB - é uma tentativa preliminar de apontar explicações que possam contribuir para as questões hoje postas sobre a educação pública municipal e a expressiva presença de políticas de natureza privada, num dos setores do Estado que mais tem sido impactado pelas mudanças advindas de sua Reforma.

A contribuição teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético é o guia de nossas análises. A educação, nessa perspectiva, é vista de modo complexo, pois é uma prática social. Isso implica em compreender que as políticas educacionais, em especial as de natureza privada, devem ser analisadas na sua

totalidade e suas contradições a fim de entender a materialidade por elas expressa.

2. AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS (AM) E OS COLEGIADOS DE EDUCAÇÃO

As AM são instituições de direito privado sem fins lucrativos e são compostas por municípios pertencentes a mesma região geográfica. No Brasil, surgiram na década de 1960 e buscavam aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos governamentais. As AM têm como princípio a ideia de cooperação intermunicipal e podem “constituir-se em importante instrumento para as municipalidades no sentido de viabilizar soluções de problemas comuns, de maneira compartilhada, articulada e planejada” (MARQUES, 2003, p. 12).

Em Santa Catarina (SC), a primeira AM surgiu em 1961 – a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense - AMMOC. As demais AM dessa mesorregião foram criadas em diferentes datas entre as décadas de 1960 a 1990. Muitas delas tiveram origem no auge do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), articulado no âmbito das funções da SUDESUL. Hoje, SC possui 21 Associações existentes no estado (MARQUES, 2003).

Segundo Marques (2003), os organismos institucionais, como a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), tiveram por objetivo planejar o processo de urbanização e acabaram por influenciar o associativismo municipal. A SUDESUL, órgão do Governo Federal, criado em 1967 e extinto na década de 1990, tinha como função planejar e impulsionar o desenvolvimento regional harmonizado com o modelo brasileiro. Nesse período de maior centralização e forte controle estatal, houve a criação de outras instituições em diversas regiões do país, a exemplo da SUDESUL. Essa, por sua vez, incentivou a instituição de AM, com prestação de assistência técnica e financeira como maneira de exercer o controle sobre o desenvolvimento, no período em que o Brasil vivia a Ditadura Militar.

Em que pese a centralização do período, Filho, Almeida e Cardoso (s/d) destacam que os benefícios sociais gerados pela presença planejadora do Estado, ocorriam pelas distintas determinações e foram resultados da conjugação de diferentes ideias hegemônicas, e não do interesse das classes dirigentes propriamente ditas, as quais, muitas vezes, estagnaram e retardaram o crescimento dos municípios. Assim, é possível afirmar que os organismos institucionais embora vinculados ao projeto político de governo no regime ditatorial, submetidos à lógica do desenvolvimento econômico numa perspectiva tecnocrática e economicista, proporcionaram a formação de instituições de caráter associativo, de discussão política, como as AM.

Para Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p. 159) “os municípios precisavam aumentar seu poder reivindicatório e o associativismo surgiu como possibilidade inovadora de alavancar os interesses coletivos e resolver problemas comuns”. Ressalta-se que as AM representam apenas uma maneira de associativismo, pois é possível considerar outras como os consórcios municipais ou

os convênios de cooperação, compreendidos como formas de cooperação horizontal, conforme prevê o art. 241 da Constituição Federal (CF) de 1988.

O associativismo municipal carece de estudos, apresentando pouca literatura, ainda mais quando direcionado ao contexto da educação, ou seja, embora a legislação preveja a possibilidade de convênios de cooperação entre municípios, há pouca pesquisa que tem foco na AM em relação às abordagens em temáticas de mecanismos legais (consórcios públicos, regiões metropolitanas) (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

O trabalho de Oliveira e Ganzeli (2013) problematiza as relações intergovernamentais a partir de quatro mecanismos mais comuns de convênios de cooperação, a saber, os fundos, os convênios, os consórcios públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Destacam que, embora a Constituição Federal possibilite que os entes federados convivam em regime de colaboração, os mecanismos não contribuem para a construção de um Sistema Nacional de Educação, pois trabalham de maneira fragmentada. Não compunha o debate desses autores, a relação dos quatro mecanismos com as AM, que, nesse caso, representa um dos eixos do trabalho, porém, esclarecem outras experiências associativas entre os entes.

As AM são, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p. 153) espaços de representações políticas dos gestores municipais e “[...] funcionam mais pela lógica de redes do que de consórcios [...]”. Muito embora se verifique certa informalidade, “as associações, muitas vezes, ultrapassam a representação política, tendo caráter de apoio técnico local” (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p.154). Mas isso não as impede de manterem, através de termos de cooperação, convênios entre os entes municipais para atuação num fim comum, como de fato acontece, a exemplo dos consórcios ambientais, de infraestrutura urbana e rural, de convênios na área da saúde ou serviços sócios assistenciais de alta complexidade.

Na educação, o que é habitual entre as Associações são os Colegiados de Educação, mas não encontramos nenhuma parceria de natureza conjunta nos oito Colegiados pertencentes à mesorregião oeste, que possa caracterizar a institucionalização de termos de cooperação, conforme disposto na legislação supracitada. Caso venham a existir, podem ser efetivados contratos com parceiros da área empresarial ou da sociedade civil, transformando os Colegiados de Educação em mais uma instância de debate e lócus da penetração do setor privado no desenvolvimento de políticas públicas, cujo ideário seja do proponente e, nesse caso, podem inclinar para ações de cunho gerenciais ou de ideais mercadológicos. Nos demais setores, segundo Estatuto de um dos Consórcios, a AM pode “receber contribuições, auxílios e subvenções de municípios [...] de empresas públicas ou privadas ou organizações internacionais”.

As informações disponíveis nos sites das AM dão conta de que alguns Colegiados procuram promover trabalhos em conjunto, mas sem a influência de terceiros ou da celebração de termos de cooperação. No Colegiado de Educação da AM do Alto Vale do Rio do Peixe (AMARP), um grupo de trabalho, com representação de 14 municípios, participou de encontros mensais entre o período de julho de 2014

a novembro de 2015. Desse trabalho conjunto, classificado pelo Colegiado como de formação continuada, resultou na construção e publicação da Diretriz Curricular da Educação Infantil para a AMARP.

As AM contam com sede própria e possuem um Secretário Executivo, mas as presidências são assumidas por agentes políticos – prefeitos eleitos. Dentre as principais atividades que desenvolvem, destacam-se a troca de informações sobre os municípios associados, a realização de cursos de políticas locais (saúde, educação) para gestores e servidores municipais, as prestações de serviços conjuntos, a realização de conferências e fóruns de discussões sobre temas comuns, dentre outras atividades de caráter cooperativo (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Na mesorregião oeste, todas as AM possuem Colegiados de Educação, os quais são constituídos pelos Secretários Municipais de Educação ou equivalentes da mesma Associação. São órgãos de decisões, com finalidades de analisar, orientar, promover o planejamento e a execução de ações no âmbito da Educação, como forma para o desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à educação pública dos Municípios, constituindo-se em instância de integração dos gestores municipais. Os Colegiados de Educação aproximam-se, portanto, da mesma função das AM, ou seja, procura-se debater problemas comuns das redes municipais de ensino.

Essa forma particular de atuação das Associações, logo de seus Colegiados, com foco na função política, ajuda, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) a fazer pressões frentes aos governos estadual e nacional, cuja mobilização conjunta e madura pode garantir melhor resultado nas reivindicações. E é justamente na função política de atuação que é possível fugir da tradicional visão de governos para abranger a lógica da governança. Assim, “[...] a governança representa a maior articulação dos diversos atores políticos na consecução de políticas” (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 155). A partir dessa ótica, cuja participação se torna premissa fundamental, é que se entende que a “Associação de Municípios seguramente faz parte dessa nova forma de pensar a atividade política”, ou seja, as AM representam a governança no atual estágio de governabilidade brasileira.

3. A EFICIÊNCIA COMO PRESSUPOSTO DA GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Na Reforma do Estado, a administração pública gerencial envolveu uma mudança na estrutura da gerência, definindo setores em que o Estado opera, a saber, o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

No primeiro setor, a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência, mas nos demais, essa última passa a prevalecer na gestão gerencialista. Para a consecução desses fins, o Plano Diretor coloca entre os objetivos globais da reforma, o aumento da governança do Estado, ou seja, “sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços

do Estado para o atendimento dos cidadãos (DI PIETRO, 2009, p. 34).

Nesse sentido, o Estado passa a garantir a governança - “maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 44). Nos serviços não exclusivos, nos quais se encontra a educação básica, “a administração deve ser mais que descentralizada - deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 35). No núcleo estratégico das atividades não exclusivas, a governança deve garantir a eficiência, logo essa última passa a ser o pressuposto da primeira.

Na nova arquitetura da organização estatal, o Estado cada vez mais contrata e monitora, ou seja, há novas formas de regulação por meio da governança. “Portanto, novas vozes e interesses são representados no processo político, e novos nós de poder e influência são construídos e fortalecidos” (BALL, 2013, p.177).

No caso brasileiro, na definição das políticas sociais, inclusive a educação, os novos parceiros são grupos privados ou Organizações da Sociedade Civil, que procuram programar e implementar propostas corretivas ou soluções educacionais com base nos processos do mercado, prometendo qualificar a educação. De forma geral, os novos parceiros devem promover políticas educacionais que garantam a eficiência, a qual tem sido mensurada por avaliações em diversas etapas da educação básica, destacando-se a Provinha Brasil, a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA e a Prova Brasil/ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Como estamos tratando nesse artigo de AM, e essas são constituídas por municípios, é importante que analisemos o desempenho dos municípios que mantêm parcerias com o setor privado ou com o público não estatal, visto que as avaliações se constituem em exemplos práticos da eficiência, no modelo de Estado em que privilegia esse tipo de parcerias e prima por resultados.

Para tanto, nos valeremos dos dados das avaliações do IDEB, pois a eficiência é o pressuposto do modelo de governança quando nos referimos às atividades não exclusivas do Estado. Embora tomando esse indicador de forma como se apresenta à sociedade, ou seja, sem uma análise de totalidade que permite que o compreendamos na sua essência, as reflexões são necessárias para demonstrar que, no modelo gerencial, as avaliações têm tomado lugar de destaque. Por isso, o IDEB, embora seja um dos indicadores da avaliação externa, não é o único elemento que possibilita a construção de políticas educacionais baseadas na educação democrática.

Os testes das avaliações externas podem ser satisfatórios apenas condizendo aos instrumentos utilizados, “não necessariamente são competentes e, mesmo sendo os melhores, segundo os testes, nem sempre são bons” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 50).

4. AS AM DA MESORREGIÃO OESTE, AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE NATUREZA PRIVADA E O DESEMPENHO NO IDEB: QUE RELAÇÕES GUARDAM?

Como afirmamos anteriormente, as AM da mesorregião oeste são compostas por 119 municípios (FECAM, 2013/2014). Desses, 42 possuem políticas de natureza privada na educação pública, sendo a mais comum a contratação de Sistemas Privados de Ensino, a exemplo do Sistema Aprende Brasil, Sistema Positivo, SEFE, Dom Bosco, Energia e Expoente. São 37 municípios, ou seja, 88% das cidades possuem negócios com esses grupos. Apenas em cinco municípios é que as parcerias com o setor privado não são relativas à compra de material, mas de formação de professores.

Muitos estudos (DELGADO, 2010; MIRANDOLA, 2010; ROSSI, 2009 e ADRIÃO et al, 2009, 2015) têm se ocupado de analisar os Sistemas Privados de Ensino na educação pública, apontando inclusive que o IDEB, nos municípios pesquisados, não melhorou com essa prática.

O trabalho de Adrião et al (2015) sobre Sistemas Privados de Ensino na educação pública tratou de verificar em que medida a financeirização econômica impacta aspectos específicos da política educacional e, conseqüentemente, do direito à educação, apontando limites significativos das políticas privadas em âmbito público.

De modo a compreender os resultados do IDEB/2013, se faz necessário apontar algumas particularidades presentes nos 42 municípios. Em todas as cidades, o Índice dos anos iniciais é maior que o dos anos finais, ou seja, o ensino fundamental é marcado pela disparidade no desempenho dos alunos entre os dois segmentos. Se tomarmos a maior média do IDEB nos anos iniciais de um dos municípios – 7,1 observamos que há um desempenho 16,90% maior nesse segmento do que no dos anos finais. Ao analisarmos outro município, agora com a menor média obtida no IDEB, entre os dois segmentos, constatamos que o percentual aumenta, ou seja, há uma variação de 30% entre o índice dos anos iniciais em relação aos finais. Se a governança prima pela eficiência nos parece a priori, que há uma incompletude desse pressuposto no segmento dos anos finais.

Em trabalho recente sobre os efeitos colaterais da meritocracia na Rede Municipal de Ensino de Foz do Iguaçu (PR), Benitez e Souza (2015), a partir da análise da implantação da política que aplica benefícios aos professores que alcançam boas médias no IDEB, destacam limites que supervalorizam os resultados dessa política avaliativa, bem como do processo meritocrático instalado. Dentre os efeitos colaterais apontados pelos autores, como a precarização do currículo escolar, a competição entre escola [...], há um que nos interessa em particular – o treinamento para as provas.

Essa prática tem sido um jeito encontrado para “burlar o sistema, embora não leve ao aprendizado” (BENITEZ; SOUZA, 2015, p. 365). O trabalho destaca ainda que o treino exaustivo para a prova não garante a aprendizagem, sendo que depois dessa fase os alunos acabam esquecendo o que aprenderam. Esquecer o que se aprende caminha para aquilo que chamamos de não aprendizagem, ou seja, o resultado do

IDEB não é definidor para classificar a educação como boa ou ruim. Essa não continuidade na aprendizagem nos ajudam a compreender os motivos que podem justificar o menor desempenho dos alunos nos anos finais.

Sistemas de avaliação estão presentes também nos produtos ofertados às redes de ensino quando estas adquirem sistemas privados. A Editora Positivo, por exemplo, oferece o Sistema de Avaliação Positivo – “hábili”, que avalia competências e habilidades em matemática, língua portuguesa e ciências para alunos de todas as séries do Ensino Fundamental e Médio. O hábili se fundamenta na legislação educacional brasileira e nas matrizes de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), como a Prova Brasil. Em que pese não configurarem-se diretamente como testes para treinamento, o hábili se mostra uma ferramenta similar ao das avaliações externas, ou seja, os sistemas privados de ensino acabam incentivando o preparo dos alunos para a realização de testes, muito embora o sistema de avaliação da empresa Positivo revela-se capaz de elaborar relatório do diagnóstico educacional do aluno, conforme apontado em seu site.

A análise do desempenho do IDEB/2013 nos municípios da mesorregião oeste catarinense aponta, ainda, que as médias nos anos iniciais em quatro municípios não conseguiram superar as metas projetadas pelo Ministério da Educação (MEC). Quando observamos os anos finais, esse número aumenta para nove cidades, sendo que dos 42, apenas 22 municípios têm média dos anos finais, uma vez que não são todos que fazem a avaliação desse segmento, observado os critérios de participação estabelecidos pelo MEC. Desse modo, 40% dos municípios não atingiram as metas projetadas para os anos finais, indicando mais uma vez de que a eficiência enquanto premissa da governança não está sendo cumprida. Portanto, como podemos explicar alunos com bom desempenho num segmento e noutro com limites consideráveis?

Os dados acima destacados não são encontrados em uma única Associação, ao contrário, a situação está presente em todas, pois índices com tamanha disparidade entre os anos iniciais e finais são percebidos nas oito AM da mesorregião oeste de SC. Assim, entendemos que a opção ou não por adotar sistemas privados de ensino não é uma deliberação conjunta no âmbito das Associações, mas parece marcar influência no processo decisório.

Chama atenção a Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC). Dos 15 municípios que a compõe, nove têm parcerias com sistemas privados de ensino. Embora não tenhamos outros elementos para nortear nossas análises, que não o que encontramos nas páginas eletrônicas, questionamo-nos a respeito da forte presença de políticas privadas na educação pública desses municípios. As datas de adoção dos sistemas privados nessa Associação, em particular, variam entre os anos de 2008 a 2012, ou seja, três anos após a divulgação dos primeiros resultados da Prova Brasil (2005) e um ano depois da divulgação do primeiro IDEB.

Portanto, pode ter havido influência de um município para outro quanto à adoção dessa política, todavia, não é possível afirmar que as deliberações que possam ter incentivado medidas dessa natureza tenham sido debatidas no âmbito

interno dos Colegiados de Educação das AM. Na pesquisa de Nicoletti (2009) e Delgado (2010), a adoção de sistemas privados de ensino – os apostilados encontrava na qualidade, a justificativa para a parceria. Os prefeitos dos municípios pesquisados utilizavam-se da retórica da qualidade de ensino proporcionado pelos sistemas privados, a exemplo do que era utilizado na escola privada, como apoio de que precisavam em suas campanhas políticas. Rossi (2009) destaca que a adoção de sistemas apostilados era bem vista pelos eleitores, fazendo parte dos programas de governos de alguns partidos.

Assim, entendemos que ações dessa natureza, mais que decisões de Colegiados, são políticas eleitoreiras e advêm de prefeitos e gestores que muitas vezes nem consultam os próprios integrantes das Secretarias de Educação, tampouco a comunidade escolar para tomada de decisão na construção de quaisquer políticas educacionais.

Ademais, nos parece que o alastramento de políticas privadas entre os sistemas públicos de ensino são manifestações daquilo que Barroso (2003) chamou de efeito contaminação. Ao estudar a evolução dos modos de regulação estatal a partir da reestruturação do Estado, o autor chama a atenção para três novas formas – o efeito contaminação, o efeito hibridismo, e o efeito mosaico. No primeiro, há a tendência em adotar soluções transportáveis, em uso num determinado país, para serem aplicadas em outro, o que nos parece que acontece no caso das AM, mesmo representando outra situação territorial/espacial. Para Barroso (2003, p. 25) “[...] olhar para os sistemas educativos de outros países e observar aquilo que funciona exerce uma atração evidente nos decisores políticos em busca de soluções rápidas [...]”. O efeito hibridismo é o resultado da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos ou práticas na definição de ações políticas, reforçando seus caracteres ambíguos e compósitos. O efeito mosaico é a visão predominante de como podem ser organizadas as políticas educacionais, não tendo sistema nacional, mas unidades isoladas é a degenerescência do sistema vigente (BARROSO, 2003).

Embora as políticas que ora analisamos sejam entre municípios pertencentes às AM, o conceito do autor português parece se adequar com propriedade à situação que vemos na região. Se um município contrata e vê que há sucesso, é possível que o outro também o faça. Isso pode ajudar a explicar a concentração de políticas privadas nos municípios que pertencem a uma mesma Associação.

O fator que, de certa forma, torna-se comum entre as AM e seus municípios com as políticas privadas nas redes de ensino, considerando os Índices do IDEB, é a nova gestão pública. Foi por meio de seus pressupostos, inclusive o da governança, que a educação passou a compor um bom nicho de mercado e enquadrada como boa ou ruim a partir dos resultados do IDEB. Como sugere o subtítulo dessa seção, a relação que se estabelece não é direta entre um elemento e outro, mas há que se olhar a totalidade para compreender que o real não é imediatamente dado, mas, sobretudo expressa as contradições nesse período particular do capitalismo, marcado por mudanças que desresponsabilizam o Estado em seu papel para com a educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização administrativa promovida pela Reforma do Estado possibilitou a inserção de políticas privadas no âmbito público, pois justamente as atividades não exclusivas estão sujeitas a todos os tipos de parceiros. Procuramos demonstrar que a governança se manifesta quando a sociedade civil é chamada para dividir responsabilidade com o Estado compondo, portanto, novas formas de regulação. Desse modo, a partir da reforma, a governança tem como pressuposto de sucesso a eficiência, que tem sido materializada largamente pelos índices do IDEB. Em que pese as AM exercerem a governança, como afirmam Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) entendemos que as consequências danosas na educação não advêm das AM, tampouco dos Colegiados de Educação. A Educação nas AM não está organizada em forma de Consórcios, Fundos ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Por enquanto, as AM e seus Colegiados de Educação estão primando pelo debate e ajuda mútua, possuindo, portanto, caráter diferenciado dos demais serviços públicos municipais que, quando organizados pelas Associações, admitem as parcerias com o setor privado. No entanto, os Colegiados de Educação também podem seguir essa tendência firmando parcerias ou outras formas de convênio de cooperação, possíveis de serem realizáveis com parceiros de qualquer natureza.

No que diz respeito à opção dos municípios pela adoção ou não dos sistemas apostilados de ensino, entendemos que não há influência direta das AM, por meio de seus Colegiados de Educação. Porém, apontamos que pelo efeito contaminação poderá despertar interesses entre municípios que já desenvolvem algumas políticas em relação àqueles que estão à procura de soluções educacionais, especialmente porque o IDEB tem, de forma obscura, mostrado apenas seus resultados positivos, mas algumas análises são reservadas ou nem mesmo desenvolvidas. Corroboramos com Besson (1995, p. 37, destaques do original) quando diz que “[...] ‘os estatísticos podem fazer com que os números digam o que se quiser’ [...] toda demonstração consiste em se fazer dizer ‘o que se quer’ dos fatos [...]”.

Respondendo de forma concisa ao objetivo desse trabalho, dizemos que a relação entre as AM e as políticas privadas não se apresenta de forma direta. Mas a governança como elemento regulador (do Estado) e as avaliações como indicadores de eficiência, compuseram o conjunto de elementos necessários para construir as análises aqui postas.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. et al. **Sistemas de Ensino Privado na educação pública brasileira – consequências da mercantilização para o direito à educação**, 2015. Disponível em <www.observatoriodaeducacao.org.br> Acesso em: 17 jan. 2016.

ADRIÃO, T et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Revista Educação e**

Sociedade, Campinas, vol. 30; n. 108, p. 799 a 818, 2009.

BALL; S. Novos Estados, nova Governança e a Nova Política Educacional. In: APPLE, Michel W.; BALL, Stephen J; GANDIN, Luís Armando. **Sociologia da Educação, Análise Internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 177-189.

BARROSO, J. **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: ASA, 2003.

BESSON, J.L (org). **A ilusão das estatísticas**. Tradução de Emir Sader. São Paulo: UNESP, 1995.

BENITEZ, S.; SOUZA, S. A de. Efeitos colaterais da meritocracia na educação: a rede municipal de educação de Foz do Iguaçu e o IDEB. **RBPAE** - v. 31, n. 2, p. 355 – 369, mai./ ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995. Disponível em:<
<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>
> Acesso em: 14 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C.B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v.17, n.3, p. 24-37, jul./set. 1997.

DELGADO, F. M. **A educação municipal e a relação público x privado: um estudo de caso em Fernão/SP**. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista - UNESP, Marília, 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J. RISTOFF, D. I. (orgs.) **Avaliação Democrática: Para uma Universidade Cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 37-68.

DI PIETRO. M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização Público-privada e outras formas**. 7ª ed. Editora Atlas: São Paulo, 2009.

FECAM. **Guia dos municípios catarinenses**, Impresso, 2013/2014.

FILHO, A. G; ALMEIDA, A. S. de. CARDOSO, M.A.C. **SUDESUL: Suas concepções de desenvolvimento e suas estratégias no processo de planejamento 1956-1989**. VI Conferência Internacional de História Econômica e VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. Disponível em
<http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa6/SUDESULSuas_Concepcoes_de_Developi_mento_e_Suas_Estrategias_no_Processo_de_Planejamento_1956-1989.pdf>

Acesso em 27 mar. 2016.

MARQUES, V.M. **As Associações de Municípios e a regionalização do estado de Santa Catarina**, 204f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

MATSUMOTO, C. E. H; FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E. **Município: Palco da Vida**. A história do municipalismo brasileiro. Vol. 1, Confederação Nacional dos Municípios: Brasília, 2012.

OLIVEIRA, C. de.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v.34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013.

NICOLETTI, J.E. **A lógica da terceirização do ensino nas redes públicas municipais por meio da contratação de empresas privadas de ensino na região de São José do Rio Preto - SP**. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Ciências e Letras - UNESP, Araraquara, 2009.

ROSSI, L. **Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes**. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - Rio Claro (São Paulo), 2009.

UNDIME/SC. Contato - Liane Vizzotto. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc-concordia.edu.br em 25 de set. 2014.

Sites consultados:

<http://www.amauc.org.br/estruturaorganizacional>. Acesso em: 24 mar. 2016

<http://www.editorapositivo.com.br/editora-positivo/sistemas-de-ensino/aprende-brasil/habile.html>. Acesso em: 29 mar. 2016

<http://www.amosc.org.br>. Acesso em: 23 mar. 2016

http://www.amauc.org.br/uploads/1529/arquivos/619645_Estatuto_.pdf Acesso em: 23 mar. 2016

<http://www.amarp.org.br/noticias/index/ver/codNoticia/352632/codMapaltem/42415>. Acesso em: 30 mar. 2016.

ABSTRACT: This article discusses aspects about the public-private relationship in education in municipalities of the western mesoregion of Santa Catarina, incorporating to the debate the Associations of Municipalities (AMs). Therefore, it has the purpose of analyzing the relationship that is hold by the AMs through the Board of Education, and public educational policies of a private nature. The interest in this

theme is expressed by the strong presence of private education systems, especially the notarized ones, in municipal public networks in the cities of western Santa Catarina. The governance and indicators of the Basic Education Development Index (IDEB) are part of the debate, as they form part of the analytical framework that makes up the necessary totality for the initially proposed analysis. The study points out that, although the AM Boards of Education represent governance, they do not have a direct influence on the adoption of private education systems.

KEYWORDS: Association of Municipalities; Board of Education; Education; IDEB; Public-private relationship.

CAPÍTULO IX

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Rosa Maria Furtado

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL

ROSA MARIA FURTADO

Rosa Maria Silva Furtado

Universidade do Estado da Bahia (UNEB) DCH Campus IX – Barreiras-BA

RESUMO: Este artigo propõe tecer considerações teóricas sobre organização, sistema, interação e articulação no contexto da educação, buscando compreender suas interfaces. A organização da educação, sob a forma de sistema, tem ocupado papel de destaque nos últimos anos no cenário das políticas públicas para a Educação Básica no Brasil, o que torna relevante explorar aspectos conceituais que perpassam esse tipo de organização, sobretudo, no âmbito do Município. Em síntese, sobressai uma visão parcial de sistemas de ensino, aliada a fragilidades no que se referem ao planejamento das ações educacionais. Todavia, é possível considerar que existem certas manifestações no sentido de garantir espaço mais efetivo da organização sistêmica e certo avanço dos processos democráticos de educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Organização; Sistema Municipal de Ensino.

1. INTRODUÇÃO

Muitos estudos, reflexões e questões em torno das organizações, sejam elas privadas ou públicas, colocaram esse assunto no contexto dos temas emergentes e complexos da contemporaneidade. Desta forma, a investigação científica e empírica sobre as organizações, têm se constituído como um campo relevante e fecundo nos últimos anos.

Cabe assinalar que existe um conjunto de teorias, concepções e práticas acerca da organização, especialmente, quando se referem às organizações educacionais (GUTHRIE E REED, 1986; MORGAN, 1996; COSTA, 1996; HALL, 2004). Alguns aspectos desse campo conceitual merecem ser analisados como base de compreensão e referência para concepções de sistema, interação e articulação.

Com efeito, quando se trata de organização da educação no Brasil, é importante salientar que ocorreram mudanças práticas a partir da implementação de um novo marco legal. Este marco é formado basicamente pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). A primeira busca conceituar organização e sistema, em especial, sua perspectiva sistêmica de educação. E a segunda, destaca a necessidade de articulação e interação entre os órgãos que integram uma estrutura administrativa sistêmica.

O ponto de partida nessa discussão, é o pressuposto de que há uma estreita relação entre organização e administração. Há, portanto, uma base teórica que

procura estabelecer nexos entre planejamento, organização, direção, coordenação e controle, aspectos inerentes também à organização formal da educação.

Nesse sentido, o presente estudo de caráter teórico, destaca que os sistemas de ensino, não podem perder de vista as responsabilidades a serem assumidas pelo poder local, dentre as quais destacam-se a organização, o planejamento, a delimitação de suas competências político-pedagógicas, administrativas e financeiras. Nessa delimitação e definição, é importante que haja permanente e sistemático diálogo entre os órgãos que integram tal sistema.

2. PARA COMPREENDER A ESCOLA COMO UMA ORGANIZAÇÃO: ALGUMAS CONCEPÇÕES

É possível considerar que existe uma estreita relação entre organização e administração. Morgan (1996) por exemplo, destaca o pensamento de autores como Henry Fayol, Mooney e Urwick (1931) que se interessavam pelos problemas práticos nessa relação. Tal ênfase realça a contribuição principal desses teóricos no processo de planejamento, organização, direção, coordenação e controle, aspectos inerentes também à organização formal da educação.

De outra parte, as análises desenvolvidas por Hall (2004) a partir do pensamento de Weber acerca das organizações ganham especial destaque, quando se apresentam associadas diretamente aos conceitos de burocracia e autoridade, aspectos preponderantes em organizações que envolve pessoas, divisão de tarefas e objetivos a serem alcançados. Segundo Hall (2004) a definição geral de Weber para organizações apresenta algumas características, a saber:

- a. Envolve uma relação social que é fechada ou limitada a admissão de novos membros por meio de regras;
- b. A ordem é imposta pela ação de indivíduos específicos, que exercem essa função;
- c. A interação se dá por meio de uma associação formal;
- d. Realizam um tipo específico e contínuo de atividades direcionadas a um propósito;
- e. Possuem metas que transcendem a vida de seus membros;
- f. São criadas para fazer algo.

A essas características, Guthrie e Reed (1986) acrescentam princípios estruturais subjacentes à definição Weberiana, que incluem a existência de regras e regulamentos explícitos; esferas de competência, com divisão de trabalho e seleção de líderes; treinamento técnico, competência e perícia; estrutura hierárquica; equipe de funcionários administrativos separados da posse dos meios de produção. E, por fim, enfatiza que atos, decisões e regras são registradas e utilizadas como base para a política da administração.

De modo complementar, Morgan (1996) apresenta algumas ideias consubstanciadas no pensamento de Weber:

[...] a primeira definição compreensiva de burocracia caracteriza como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos (p. 26).

As primeiras referências oriundas do pensamento Weberiano em torno dos diferentes significados de organização colocam a burocracia como mecanismo de eficiência. Historicamente, é um sentido que apresenta elementos importantes para o estabelecimento de um conjunto de informações necessárias à compreensão de eficiência da organização. As ideias de Weber, por certo, contribuíram como base, tanto para a formulação de outras concepções, como para o gerenciamento das organizações de uma maneira geral.

Destacam-se entre as concepções de organização, aquelas apresentadas por Taylor e Fayol, de cunho economicista e mecanicista, tornaram-se base de referência para o desenvolvimento das organizações. De acordo com Costa (1996), em certa medida, tais concepções reproduziram-se nas organizações educacionais. Perspectiva compartilhada por Guthrie e Reed, (1986), quando afirmam que o pensamento de Taylor influenciou de maneira relevante as formas de compreender os processos de gestão escolar. A teoria clássica de administração, portanto, disseminou princípios, sob os quais orientou o funcionamento das organizações de diversas naturezas, inclusive as educacionais.

Com base nos estudos de Barnard (1993 apud Hall 2004) é possível observar que uma organização pode ser caracterizada como “um sistema de atividades ou forças coordenadas conscientemente envolvendo duas ou mais pessoas” (p.28). Outro aspecto destacado por Hall (2004) se refere ao sentido de ordem social no contexto das organizações, cuja práxis humana pode, segundo eles, repercutir na ação coletiva. Observa-se, assim, certa ênfase no aspecto da organização enquanto espaço de relações, tendo a pessoa no centro.

Desse modo, por meio dos estudos de Hall (2004) e Morgan (1996) é possível inferir que as concepções acerca de organizações, estão situadas em dois polos distintos: um enfatiza as pessoas e as relações; o outro destina ênfase às organizações em si. Recentemente, essas concepções passaram a interagir e interrelacionar. Hall (2004), por exemplo, destaca as definições de Etzioni (1964) e Scott (1964) para melhor esclarecer essa abordagem.

A definição de Etzioni (1976) atesta que, embora as organizações sejam criadas para atingir metas, são antes entidades sociais. A essa definição Scott (1964) acrescenta o entendimento de organização como coletividades que trabalham pela realização de metas comuns, respeitando fronteiras relativamente fixas.

Quando se trata da estrutura organizacional dos sistemas escolares, Guthrie e Reed (1986) comparam, em primeira análise, a um sistema fechado e racional, similar ao modelo burocrático desenvolvido por Weber. Entretanto, os princípios predominantes da burocracia e da gerência, cedem, gradativamente, espaço a

abordagens mais abertas de organizações. Essa última se apresenta com forte tendência nas organizações educacionais, em razão de se constituírem, sobretudo, pelas teias de relações sociais.

Assim, os sistemas de ensino podem ser caracterizados como organizações e têm como finalidade os processos educativos. Comporta a existência de muitos agentes sociais responsáveis pela materialização das suas metas e dos seus objetivos. Ademais, considerando sua complexidade, a identificação de uma liderança é indispensável para dar direção, mediar tomadas de decisões e empreender mecanismos eficientes de comunicação.

Depreende-se, portanto, que os fenômenos educativos são influenciados pelo campo teórico da organização e vêm assumindo diferentes concepções ao longo da história das sociedades. No tocante a essas influências no âmbito educacional, há um jogo de conflitos entre reprodução e inovação, estruturas que valorizam, ao mesmo tempo, relações sociais e mecânicas.

2.1. ORGANIZAÇÕES EDUCACIONAIS

Distintas concepções têm contribuído para mostrar que, entender a escola como uma instituição organizacional é uma tendência universal. Nesse sentido, os pressupostos teóricos que alimentam essas reflexões, levam a percepção que, embora tenha ocorrido uma passagem entre as formas burocráticas e hierárquicas de se pensar as organizações, isso não implica necessariamente em um processo de ruptura.

A concordância em torno dessa percepção se apoia na compreensão de que há uma coexistência de diversas abordagens teóricas influenciando simultaneamente as formas de organização educacional. Essa percepção faz creditar que não existe um único, ou um melhor modelo para entender e administrar o conjunto das organizações, por constituírem-se de formas complexas e paradoxais. Todavia, as teorias contemporâneas que discutem a organização, deslocam o seu axioma pensado a partir da realidade interna, concebida enquanto sistema fechado; passando a compreendê-la como um sistema de relações abertas. Nessa ótica, as interações que ocorrem permanentemente no interior de uma organização, assim como as interações com o meio em que estão inseridas, passam a ser consideradas.

Compreende-se que a realidade projetada para as organizações não se estabelece de maneira linear, se constitui de compreensões paradoxais, resultantes da relação entre estruturas projetadas e estruturas emergentes. Isso equivale dizer que, os aspectos institucionalizados nem sempre correspondem às estruturas que se estabelecem nos órgãos, a partir da interação de novos sujeitos e de novos valores.

O reconhecimento das organizações como sistemas abertos surgiu como reação às formulações condicionadas por uma estrutura organizacional fechada e racional, próprias do modelo burocrático e mecanicista. Essa compreensão reconhece que os sujeitos, os grupos e as organizações possuem necessidades que

precisam ser atendidas. Segundo Morgan (1996) essa premissa torna o ambiente mais amplo com condições de assegurar as diversas formas de sobrevivência e explica:

é este tipo de pensamento que agora está subentendido no enfoque sistêmico da organização que tira sua principal inspiração do biólogo teórico Ludwig Von Bertalanffy. Desenvolvido simultaneamente de ambos os lados do Atlântico nos anos 50 e 60, o enfoque de sistemas fundamenta-se no princípio de que as organizações, como os organismos estão abertos ao seu meio ambiente e devem atingir uma relação apropriada com este ambiente, caso queiram sobreviver (p.48).

Esse enfoque torna-se uma perspectiva de constituição de novos conceitos para se pensar as organizações. Ao dar ênfase ao ambiente e à necessidade de transformações que ocorrem no mundo à sua volta, a teoria das organizações como sistemas abertos permite estabelecer relações e, a partir daí propor alternativas de mudanças.

Os estudos desenvolvidos por Guthrie e Reed (1986) também destacam a teoria dos sistemas abertos. Os autores identificam as organizações educacionais como um sistema de relações abertas, na medida em que passam a preocupar-se com assuntos mais universais. Assim também são as organizações educacionais, elas não podem perder de vista o contexto em que estão inseridas e as transformações que ocorrem no mundo à sua volta. Entretanto, as organizações educacionais convivem simultaneamente com dimensões formais, similares ao modelo burocrático de Weber (1964); e informais, por sua abordagem nas relações humanas, constituindo-se assim, como uma organização complexa, ambígua e paradoxal.

Guthrie e Reed (1986) apresentam um exemplo das dimensões formais, sob o ponto de vista das estruturas hierarquizadas, no âmbito das organizações educacionais, ou seja, divisão de trabalho baseado na competência técnica e especialização, com regras, regulamentos escritos e estrutura bem definida de autoridade entre os departamentos, o controle exercido em determinados contextos dão ênfase às características de administração burocratizada.

A perspectiva de organização educacional entendida como burocrática, dedica ênfase aos procedimentos técnicos e racionais. De outra parte, não valoriza as relações informais geradas a partir de interações sociais. Os estudos desenvolvidos por Costa (1996) acerca do pensamento de Max Weber partem da premissa de que o processo burocratizado evidencia-se na forma centralizadora de decisões, regulamentação, hierarquização, uniformização nos procedimentos pedagógicos.

Inversamente, em outros contextos, há a existência de certo nível de autonomia nas decisões e autoridade. Esses aspectos fazem sobressair às características de um modelo organizacional aberto. Todavia, assumir esse modelo, significa também, assumir maior nível de responsabilidade; ser flexível às mudanças rápidas que ocorrem no meio; saber manter relação entre grupos e equipes de

trabalho; saber ler e compreender o jogo de poder e interesses coexistentes. Significa, sobretudo, maior nível de interação e articulação entre os órgãos.

Assim, as organizações educacionais podem ser compreendidas como sistemas abertos, na medida em que a totalidade dos seus componentes interage e inter-relacionam sob a perspectiva de uma estrutura sistêmica que tenha a finalidade de alcançar objetivos. Para conseguir seus propósitos o conjunto de interações internas, externas e inter-relações pressupõem que sejam diferenciados e avaliados continuamente para conhecer suas adequações e, por conseguinte, proceder a ajustes do sistema. Conforme ilustram Guthrie e Reed (1986):

[...] um jogo de interação dos componentes mantidos por um limite que sirva diferenciar interações internas e externas e interrelações. Como definido por Berrien, “o limite é aquela região pela qual os inputs e outputs devem passar, e que durante com o sistema ambiental sofre algumas modificações ou transformação”. Os outputs podem ser avaliados continuamente para que se conheça sua adequação. Tais dados de avaliação são realimentados no sistema para ajuste do sistema (p.163).

Ademais, com base na teoria dos sistemas abertos, as organizações funcionam como subsistemas que operam em um supra-sistema, cujos elementos interagem entre si. Todavia, faz-se necessária uma administração eficaz que lhes permita equilibrar necessidades internas e simultaneamente perceber as circunstâncias do meio, de modo a ajustar o sistema.

Essa abordagem se apresenta relevante para esse estudo, considerando que exemplifica a interação e articulação necessárias entre subsistemas e supra-sistema. Situar as relações existentes entre a totalidade dos elementos que interagem e inter-relacionam em um determinado contexto organizacional, são fundamentais no estudo das organizações sistêmicas, nesse caso, as educativas. Segundo Guthrie e Reed (1986):

[...] uma escola determinada, o currículo, os serviços administrativos e de alimentação podem ser considerados como os subsistemas relacionados que existem e funcionam para conseguir os propósitos da escola. A própria escola opera dentro do contexto maior de um distrito escolar ou de um supra-sistema. Similarmente, o distrito escolar em que a escola está situada pode ser visto como um subsistema que opera dentro do supra-sistema social e ambiental mais amplo (p.164).

A estrutura básica de organização sistêmica de ensino que a legislação brasileira instituiu no final dos anos de 1980 e início de 1990 faz alusão à relação entre subsistemas e supra-sistema, mencionada por Guthrie e Reed (1986). Essa relação explicita-se no que se refere à autonomia concedida ao poder local em constituir sistema próprio de ensino.

Ao fazê-lo materializa-se a ideia de subsistema, inserido em um supra-sistema educacional que, por sua vez, é composto de outros subsistemas, a exemplo das escolas, dos conselhos municipais, de merenda escolar, de acompanhamento do FUNDEB, entre outros. Esses subsistemas, também são constituídos por outros, a exemplo, o currículo, os serviços administrativos e de alimentação, entre outros.

Ademais, para que as organizações educacionais consigam atingir seus propósitos, faz-se necessário que supra-sistema e subsistemas operem conjuntamente, com articulação e interação. Isso se constitui a razão mesma de se chamar sistema.

A esse respeito, Fialho (2005), se posiciona dizendo que “é necessário reconhecer que a racionalidade organizacional é uma categoria que indica a necessidade de repensar as práticas cotidianas no sentido de evitar a excessiva burocracia” (p.64). Assim, qualquer organização apresenta níveis de burocratização, que necessitam ser identificados para a produção dos desdobramentos de seu funcionamento.

Essas ideias mostram que as formas organizacionais e administrativas da educação são complexas e multireferenciais. Sendo assim, os sistemas de ensino são marcados por tensões entre aspectos burocráticos, mecanicistas e tentativas de empreender uma organização administrativa mais democrática e participativa.

3. CONCEITOS E CARACTERÍSTICA DE SISTEMA

Dentre as responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal (1988) e a Lei n.º 9394/1996 aos municípios, está a deliberação para criação de sistema próprio de ensino em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e União. Nesse cenário, mesmo sendo de uso corrente no âmbito da legislação educacional brasileira, a compreensão do significado do termo sistema, apresenta-se como uma nova configuração. Atualmente, o significado do uso desse termo amplia e ressignifica a análise da sua materialização no contexto da organização do sistema municipal de ensino.

Estudos já desenvolvidos acerca da noção do sistema educacional brasileiro, sinalizam certa preocupação por parte da maioria dos estudiosos, quanto ao uso do termo sistema. Essa preocupação é postulada mediante a maneira difusa, imprecisa e equivocada pela qual o termo tem sido empregado em relação ao contexto educacional. Sistema possuiu muitos significados.

Não obstante, estudiosos como Saviani (1996), Gadotti (1993), Bordignon (2008), Cury (2008) envidam esforços no sentido de explicar o termo sistema. Para Saviani (1996), o esclarecimento da noção de sistema educacional exige um procedimento comum, o de partir do conceito. O autor sugere a análise da estrutura do termo sistema, buscando sua semântica, a etimologia da palavra. Apenas após esse procedimento é, segundo ele, possível aprofundar análise acerca da expressão sistema educacional em nosso caso sistema de ensino municipal.

A partir dessa consideração, etimologicamente, sistema, é uma palavra que advém do grego – systêma – e designa um conjunto de elementos que, articulados, convivem lado a lado dentro de um mesmo ordenamento. De acordo com o expresso no dicionário Houaiss (2007), sistema significa “conjunto de elementos, concretos ou abstratos relacionados entre si, ou ainda, conjunto de unidades organizadas de determinada forma para alcançar um fim” (p.563).

Essas primeiras abordagens apresentam compreensões importantes para se proceder uma análise, pois explicitam que em um sistema os elementos devem manter-se articulados e em contínuo processo de interação. Desse modo, requer mecanismos de articulação e interação, se assim não for, a concepção de sistema fica comprometida.

Para compor essa análise, Saviani (1996) explica que “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (p.80). Nessa compreensão, um sistema é formado por um conjunto de elementos reunidos. Ressalta-se, mais uma vez, que esse conjunto opera de maneira coerente, articulada.

Em relação ao mesmo assunto, o estudo de Gadotti (1993) parte da origem da palavra, em latim medieval, para apresentar uma ideia de sistema. Para esse autor, “um sistema é, portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim” (p.74). Nesse entendimento, as ideias convergem às análises anteriormente ponderadas. Todavia, é preciso considerar nesse momento, que o processo de articulação e interação entre os elementos que formam o sistema operam também a partir de princípios e metas.

Ainda, na mesma perspectiva, Bordignon (2008) atesta que “um sistema articula, organiza um conjunto de instituições e normas. As normas constituem o elemento articulador, organizador que estabelece a coerência da ação das instituições que compõem um sistema, em vista da finalidade do todo (p.13).

Essa aceção explicita a ideia de que não está se tratando nessa discussão acerca de qualquer sistema, mas de um sistema educacional. A definição desenvolvida por Bordignon (2008) parece oportuna para compreender que um sistema educacional requer a existência de um conjunto de órgãos e instituições. Entretanto, esses órgãos e instituições devem manter-se articulados, operando de maneira coerente. É essa interação e articulação que vão materializar o sistema com finalidades, objetivos e metas em comum.

Nesse intento, as formas de organização da educação brasileira, por diversas vezes, interpretada pela terminologia da palavra sistema é utilizada de forma multireferencial.

A despeito dessa questão, Saviani (1999) classifica o sistema educacional do ponto de vista:

a) administrativo: em federal, estadual, municipal, particular etc; b) padrão em: oficial, oficializado ou livre; c) do grau de ensino em: primário, médio, superior; d) da natureza do ensino em: comum ou especial; e) do tipo de preparação em: geral, semiespecializado ou especializado; f) dos ramos de ensino em: comercial, industrial, agrícola etc (p.121).

Ademais, os textos da CF/88 e da LDB/96 ao postular a oferta do ensino pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios em regime de colaboração em seus respectivos sistemas de ensino, sugerem a coexistências de diversos sistemas de

ensino. Esse mesmo arcabouço legal faz uso do termo sistema para designar diversos contextos.

Nessa direção, afirma Sander (1993):

ao longo da história republicana da educação nacional o termo sistema foi indiscriminadamente utilizado como sistema de instrução pública, sistema de avaliação do ensino, sistema pedagógico, sistema de controle, sistema universitário, sistema de ensino, sistema de educação e sistema escolar. (p.341).

Desse modo, intensificam-se debates e polêmicas em torno da existência ou não de um sistema nacional de educação. Gadotti (1993) entende que no Brasil o que temos é a existência de vários sub-sistemas, justapostos, desarticulados entre si e sem evidenciar consonância entre as partes e o todo. Isso equivale dizer que não temos propriamente um sistema nacional de educação. Cury (2008) corrobora com esse pensamento, afirmando que “o Brasil jamais logrou êxito em instituir um sistema nacional de educação” (p.01).

Ainda sobre essa questão, Saviani (2008) argumenta que, sendo o sistema produto de atividade sistematizadora, um sistema educacional seria resultado de uma educação planejada. Para tanto, estabelece três requisitos necessários a um sistema educacional: a) intencionalidade; b) conjunto; c) coerência.

Esses elementos reunidos servem para enfatizar a ideia de atividade sistematizadora de uma determinada organização e, desse modo, considera aquilo que se pretende alcançar, como um produto resultante de um projeto previamente definido. Ao observar o texto da Lei nº 9.394/1996 a esse respeito, Saviani (2008) se posiciona dizendo que ela “não preenche as condições e características próprias da noção de sistema, conclui constatando a ausência de um sistema educacional no Brasil” (p.109).

Sendo assim, as discussões acerca do sistema nacional de educação revelam que o Brasil ainda não conseguiu avançar nessa direção. Todavia, a partir das duas últimas décadas do século XX, concedeu autonomia e competência a seus entes federados em sua esfera de poder para constituírem sistemas próprios de ensino. Importante agora saber a configuração que os municípios têm adotado na organização de seus sistemas.

4. ARTICULAÇÃO E INTERAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

As formulações apresentadas acerca de sistema educacional explicitam que no Brasil não existe ainda uma organização nesse sentido. Todavia em diversos momentos e contextos o termo sistema está presente no texto da LDB/1996. O emprego desse termo na Lei, segundo Saviani (2008) orienta-se pelo critério administrativo, aplicado apenas a um aspecto da educação, o ensino.

No que se refere à criação de sistemas de ensino municipais, entende-se que é uma responsabilidade a ser exercida pelo poder público municipal, pelo ato de criar

e administrar sistema próprio. Isso equivale dizer que entre, as incumbências a serem assumidas pelos municípios estão a de planejar, organizar, gerir e avaliar seu sistema de ensino. Para Bedê (1993) “isso implica a criação ou recriação de uma estrutura administrativa e gerencial na produção de normas jurídicas de âmbito local” (p.37).

Antes da sanção da CF/1988 e da LDB/1996, os municípios já possuíam responsabilidades com a educação local, assim como, trabalhavam com a ideia de certa organização. Entretanto, a partir de então, são exigidas responsabilidades mais complexas para atuação sobre sua rede de ensino. Como uma ação necessária foi indicada a criação de uma estrutura administrativa e gerencial em uma perspectiva sistêmica.

Bedê (1993) destaca três elementos constitutivos fundamentais, independente da instância de poder, seja ela federal, estadual ou municipal, ou seja:

a) o fato educacional: compreende a rede de escolas, com um ou mais níveis de ensino; b) a norma jurídica: compreende o conjunto de preceitos constitucionais (leis, decretos, portarias, atos e resoluções) produzidos pelos três níveis de governo, incluindo seus respectivos Conselhos de Educação; c) a estrutura: compreende o conjunto de órgãos, articulados hierarquicamente, que integram o sistema municipal de ensino (p.35-36).

Entende-se que para constituir um sistema de ensino, faz-se necessário a conjugação de quatro elementos: 1) rede de escolas; 2) órgãos internos e externos; 3) legislação, normas, políticas e programas; e 3) profissionais, pais, estudantes e comunidade. Para representar essa composição elaboramos o diagrama a seguir.

Figura 1: Elementos constitutivos fundamentais de um sistema



Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa composição o sistema deve ter como base a rede de escolas, os órgãos municipais de educação, como os conselhos. Todo esse conjunto regulamentado por preceitos constitucionais. Esses elementos não devem existir de forma aleatória, mas comporem um sistema que opera com interação e articulação.

Segundo os dicionários da língua portuguesa Aurélio (1988) e Houaiss (2007), interagir e articular significam respectivamente, agir reciprocamente; unir, juntar, com distinção e clareza. Tal descrição se aplica com propriedade àquilo que se espera de um sistema de ensino; que os órgãos que o compõem estejam unidos, organizados de forma harmônica operando de maneira recíproca no alcance de metas comuns.

Essa perspectiva alinha-se à abordagem que norteia essa discussão acerca das novas responsabilidades sobre a educação no âmbito do município. Destaca-se que os elementos dispostos constituem aspectos fundamentais no contexto da criação e organização dos sistemas municipais de ensino.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise indica que as iniciativas em torno da organização da educação no Brasil, não constituem algo novo. São temas recorrentes que, acompanham a formação do Estado Nacional, sobressaindo-se em alguns momentos com perspectivas promissoras que ganham maior ênfase apenas nos anos de 1980 e

1990, momento em que o poder público central deixa expresso, responsabilidades específicas às instâncias locais pelo ensino.

Com efeito, a organização de um sistema de ensino, como empreendimento que exige esforço coletivo, sistemático e contínuo, demanda o envolvimento de muitos fatores como, por exemplo, o planejamento, a articulação política, o preparo técnico dos profissionais que integram esse sistema, um sistema de informações e comunicação, entre outros. Quanto aos sujeitos, entende-se que devem possuir compreensão e atuação consciente dos processos de planejamento, coordenação e deliberação de resultados. Ademais, são esses sujeitos que, de fato, dão a conotação ao sistema, orientados por um conjunto de normas, de valores conceituais, políticos, sociais e éticos que produzem representações dessa realidade multifacetada.

Nesse ínterim, os pressupostos de institucionalização e desenvolvimento de organização de um sistema de ensino não são vazios de significado, sua conotação política e epistemológica pode efetivar-se subsidiada por diferentes concepções, intenções e modelos. A organização de um sistema de ensino deve pautar-se em uma relação de conjunto, na qual seus elementos constitutivos operam de maneira autônoma, com a devida interação, tendo em vista uma intencionalidade coletiva, um objetivo comum para a educação.

Do estudo, pôde-se concluir que a opção em instituir um sistema municipal de ensino pode não significar, necessariamente, em um processo de rupturas das formas burocrática e hierárquicas de se pensar as organizações. O processo de mudança na organização das escolas é algo complexo que envolve elementos e sujeitos diversos, norteados por objetivos comuns, cujo ponto de partida deve ser a própria escola e os sujeitos que dela fazem parte.

REFERÊNCIAS

BEDÊ, Waldir Amaral. **Estrutura e Funcionamento do Órgão Municipal de Educação**. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993, 224p.

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

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato_2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: jul. 2015.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação**. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Org.), *Município e Educação*. São Paulo, p. 135-171, Cortez, 1993.

_____. Genuíno. **Os Sistemas e os Conselhos de Educação**. Revista Textual, outubro de 2008.

_____. Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o Município e a Escola**. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto;AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA, Jorge Adelino. **Imagens Organizacionais da Escola**. Edições ASA, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. In: Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/ 2008 (p. 169 a 201).

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade Multicampi**. Brasília: Autores Associados, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. (Orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____, Moacir. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação**. In: Cadernos de Educação Básica, Série Inovações, Vol. 7, Brasília, MEC/INEP, 1994.

GUTHRIE, W. J.; REED, R. J. **Educational Administration and Policy: effective leadership for American education**. Englewood, Cliffs: Prentice-Hall, 1986.

HALL, H. Richard. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. Tradução: Roberto Galman. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HOUAISS, Antônio; SALLES VILLAR, Mauro de. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MILLER, Henry. **Organização e Métodos**. 4.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

SANDER, Benno. **Sistemas e anti-sistemas na Educação brasileira**. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei de Educação: Trajetória, Limites e Perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP. Autores Associados, 1996.

_____. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6. ed. Campinas, SP. Autores Associados, 2006.

_____. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. In: *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

ABSTRACT: This article proposes theoretical considerations about organization, system, interaction and articulation in the context of education, seeking to understand their interfaces. The organization of education, in the form of a system, has played a prominent role in recent years in the scenario of public policies for Basic Education in Brazil, which makes it relevant to explore conceptual aspects that pervade this type of organization, especially in the context of County. In summary, it highlights a partial view of education systems, coupled with weaknesses in what concerns the planning of educational actions. However, it is possible to notice some competition to ensure a more effective position in the organization of this system, as well as certain advancement of democratic processes.

KEYWORDS: Education. Organization. Educational System.

CAPÍTULO X

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**Ubirajara Couto Lima
Rosenery Pimentel do Nascimento**

FEDERALISMO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO REGIME DE COLABORAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ubirajara Couto Lima

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

Jequié - Bahia

Rosenery Pimentel do Nascimento

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Vitória - Espírito Santo

RESUMO: Este trabalho constitui um estudo conceitual, vinculado ao Grupo de Pesquisa “Federalismo e Educação”, da Universidade Federal do Espírito Santo, cujo objetivo foi discutir e compreender os princípios que consubstanciam o estado federativo, considerando a definição das políticas educacionais, a organização do Sistema Nacional de Educação (SNE) e as formas de colaboração entre os entes federados. Esta produção analisa os aspectos da centralização e descentralização, dos impasses na configuração do SNE, bem como a equalização no território. Assim, os desafios que se colocam evidenciam uma fragilidade à dinâmica federativa, resultando em impasses para a regulamentação do regime de colaboração e do SNE.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação.

1. FEDERALISMO: O REGIME DE COLABORAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO

Ainda que federalismo e Federação estejam historicamente imbricados, tratam-se de dois fenômenos significativamente distintos. Quando falamos Federação, segundo Costa (2010, p. 730), estamos nos referindo

a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e portanto a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal.

Já quando pronunciamos a palavra federalismo, ainda de acordo com o aludido autor, “estamos fazendo referência a um princípio de organização política tão complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo como o liberalismo, o socialismo ou o comunismo”. Este autor argumenta também que há três tipos de ideologia federalista associados às experiências de implantação de federações: 1) as de orientação centralizadora, como no caso norte-americano; 2) as de orientação descentralizadora, como no caso brasileiro, e; 3) as que propõem um balanço entre centralização e descentralização, como é o caso da Alemanha ocidental após a Segunda Guerra Mundial (COSTA, 2010, p. 730).

Sobre o federalismo, Lipjhart (1984, p. 170-171) afirma que quando usamos

este termo queremos nos referir a “um sistema baseado na distribuição territorial - constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação”. Essa conceituação denota que a repartição de competências se constitui num assunto básico para a compreensão da forma federativa de Estado.

Assentado nas experiências brasileiras, ainda com referência ao federalismo, Cury (2010:153) o classifica em três tipos gerais, a saber:

- A) Centrípeto: inclinado ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração-difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal (Ex.: Brasil nos anos de 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988);
- B) Centrífugo: remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração-difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros (Ex.: Brasil durante a República Velha, entre 1898-1930);
- C) Cooperação: busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (Ex.: foi inserido nas Constituições de 1934 e de 1946 e é o registro jurídico forte da atual Constituição de 1988).

É mister ressaltar que essa demarcação teórica entre federalismo e Federação é importante para qualquer análise comparativa de estados federados ou mesmo para a avaliação do funcionamento do sistema federativo em um único estado, tendo em vista, que existem Estados organizados constitucionalmente como federações, mas o funcionamento engendrado pelos seus arranjos federativos varia consideravelmente no tempo e no espaço, tornando os princípios políticos, jurídicos, institucionais e fiscais da federação flexíveis e dinâmicos (COSTA, 2010, p. 730-731).

Desse modo, a comum associação do federalismo com descentralização e democratização revela um grande equívoco conceitual, já que são as formas das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central numa federação que irão especificar o modo de atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, a partir de um viés centralizador, não centralizador ou descentralizador (ALMEIDA, 1995).

Analisar as dinâmicas federativas pressupõe embrenhar-se no campo das relações intergovernamentais. Segundo Araújo (2013, p. 789) há dois tipos, em termos ideais, de relação intergovernamental:

a competitiva e a cooperativa, que correspondem respectivamente ao modelo dual, ou federalismo interestatal (com ênfase na separação entre os níveis de governo), e ao modelo cooperativo, ou federalismo intraestatal (com ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo). O modelo cooperativo tem sido proposto de forma mais acabada na Alemanha.

Ainda segundo a referida autora, o que fundamenta o modelo dual é a defesa da competição territorial, fiscal e política como forma de controle recíproco entre os níveis de governo, bem como a possibilidade de os cidadãos exercerem a accountability sobre as competências administrativas de cada nível de governo. Já o fundamento básico do modelo cooperativo é o incentivo a uma maior integração entre as políticas, com foco na equalização de condições dignas de vida em todo o território nacional (ARAÚJO, 2013).

A questão da equalização, no tocante aos estudos sobre federalismo, representa discutir duas demandas primordiais que são o (des)equilíbrio vertical - que diz respeito à distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais - e o (des)equilíbrio horizontal, que diz respeito às diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos (PRADO, 2006 apud ARAÚJO, 2013).

Os (des)equilíbrios vertical e horizontal estão diretamente relacionados ao nível de centralização/descentralização das seguintes dimensões: a) gasto-execução das políticas públicas de cada esfera de governo; b) bases próprias de arrecadação de cada esfera de governo; c) montante e forma das transferências intergovernamentais necessárias à execução das políticas públicas. E é exatamente nesta última dimensão, que representa as transferências entre esferas de governo, que reside o problema da equalização: como garantir um padrão mínimo de serviços públicos a cada cidadão da Federação (REZENDE, 2006 apud ARAÚJO, 2013).

Enquanto para algumas federações, a exemplo dos Estados Unidos, a questão da equalização não é um valor basilar, para outras, incluindo o Brasil, ao levar em consideração as diferentes capacidades econômicas e fiscais por parte dos governos subnacionais, que os incapacitam a lidar com as disparidades em termos de arrecadação e em termos de provisão de bens e serviços públicos, torna-se imperiosa a ação normativa e redistributiva por parte do governo central.

Ademais, sendo o Brasil um país em que a reforma tributária é sempre razão de enormes controvérsias, o caráter supletivo por parte da União, notadamente nas competências materiais comuns, é imprescindível, pois redistribuição e suplementação concorrem para uma educação mais justa e mais igualitária (CURY, 2012, p. 36).

Para Araújo (2013), a ação por parte do governo central está condicionada à correlação de forças existente entre os entes federados e às fórmulas de redistribuição das receitas. Essa correlação de forças entre as unidades subnacionais entre si e com a União, bem como a ação do governo central, devem afluir para a garantia da equalização num Estado federativo de bases cooperativas, tanto no sentido da coordenação quanto no sentido da colaboração federativa, que para a supracitada autora tem a seguinte distinção:

[...] ao passo que a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntos e

não isolados (ARAÚJO, 2013, p. 799).

Outrossim, num estado federativo com tais substratos, o regime de colaboração é um dos institutos jurídicos e políticos fundamentais para a garantia da equalização. E é sobre o regime de colaboração, cuja origem é a Alemanha, e que no caso brasileiro está garantido na atual Constituição Federal promulgada em 1988, que trataremos na sequência.

Como tem sido evidenciado, um dos problemas mais cruciais da política educacional brasileira é a dificuldade de alcançar a coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo, especialmente a articulação entre estados e municípios no âmbito da educação básica, tendo em vista que no Brasil foi adotado um modelo de redes duplas¹, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco se comunicam.

Foi justamente para lidar com essa problemática de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos que a referida Carta Magna elegeu o Regime de Colaboração, a fim de conciliar um dos padrões de organização federativa mais descentralizados das 26 federações existentes no mundo.

O regime de colaboração é um instituto jurídico e político que normaliza a gestão associada dos serviços públicos e está diretamente relacionado às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. Essas competências materiais comuns dizem respeito àqueles serviços públicos que devem ser fornecidos por todos os entes federados, sem primazia e de modo cumulativo, a fim de garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Nestes termos, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo (ARAÚJO, 2013).

No capítulo III, seção I, referente à educação, a Constituição preconiza no artigo 211 que: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos (BRASIL, 1988).

Esses princípios constitucionais nos permitem deduzir que oferecer os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua concretização está condicionada à cooperação e colaboração, o que não exclui a necessidade de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja,

o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas

¹ A duplicidade de redes, especialmente em relação à educação básica, é uma marca do federalismo educacional brasileiro com raízes ainda no período imperial. Ao longo do processo histórico, constata-se que essa duplicidade se somou a uma falta de articulação e coordenação num ambiente de grande desigualdade, precedida por um dualismo de prioridades que sempre favoreceu a subvenção das escolas superiores para as elites em detrimento de uma política mais ativa de universalização da educação (ABRUCIO, 2010).

(DOURADO, 2013, p. 766).

No tocante às competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o artigo 23 estabelece: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inciso. V)”. No Parágrafo Único, a fim de reafirmar e conseguir êxito na efetivação dessa competência, apresenta a fixação de leis complementares para a cooperação entre os entes federados: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional²” (BRASIL, 1988).

Já a Emenda Constitucional nº 59/2009, além de estender a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos, modificou o artigo 214 da Constituição Federal, incumbindo a lei de estabelecer o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009).

Como pode ser compreendido, os dispositivos constitucionais vão forjando a dinâmica fundamental do federalismo brasileiro e a imprescindibilidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados que, apesar da autonomia que possuem, precisam dar conta de competências privativas, comuns e concorrentes, que não os desconstituirá, mas que devem se consubstanciar por meio de relações de cooperação, tendo como parâmetro a garantia de direitos em âmbito nacional.

Em outros termos, a Constituição Federal define as competências dos Estados, Distrito Federal e municípios ao passo em que reitera as particularidades das unidades subnacionais e sua respectiva autonomia. Para Dourado (2013, p. 767), o desafio posto é “como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados”.

Esse desafio ganha dimensões superlativas dada a tipologia do federalismo brasileiro, inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e cujo mote foi a descentralização. Para além de apenas distribuir mais recursos aos governos subnacionais, esse processo teve como marco a municipalização. O Brasil é uma das únicas federações do mundo onde os municípios gozam da posição de ente federativo. E por que no caso brasileiro isso é tão significativo? Porque estamos falando de um país com 5.570 municípios, o que coloca no núcleo da agenda a necessidade da edificação de mecanismos de coordenação e cooperação que compreendam milhares de municípios marcados por uma heterogeneidade de cunho econômico-tributário, bem como político e social. Isso exige que os formuladores de mecanismos de cooperação e coordenação de políticas públicas tenham a

² Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006.

sensibilidade necessária para as diferentes necessidades e capacidades dos atores sociais.

Nas palavras de Abrucio (2010, p. 48), após a Constituição, o federalismo brasileiro foi caracterizado por uma descentralização fortemente pulverizada e com escassa coordenação entre os entes federativos, o que motivou o surgimento de dois comportamentos: “de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo”. O primeiro comportamento teve como resultado o estabelecimento de um “federalismo compartimentalizado”, no qual prevalece uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas.

Para o referido autor, a melhor resposta a esse “federalismo compartimentalizado” está no desenho das políticas públicas brasileiras cujas origens estão em três fontes:

a existência de normas constitucionais em prol da interdependência federativa; [...] a reação do governo federal, em várias políticas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador que era hegemônico na primeira metade da década de 1990, o que o levou a propor e executar ações de coordenação federativa; e o exemplo do paradigma do SUS³, cujos apoiadores perceberam, desde o início, a necessidade de se construir um modelo de descentralização com política nacional (ABRUCIO, 2010, p. 49).

O mencionado desenho das políticas públicas representa uma reação dos governos federais às substanciais dificuldades para constituir um robusto regime de colaboração. No caso da educação, essa reação se assentou, primeiro, num conjunto de programas e parâmetros nacionais que ensejavam apoiar o desenvolvimento e diminuir as desigualdades, notadamente entre os sistemas municipais de educação; e segundo, numa linha de ação cujo objetivo era provocar uma transformação mais profunda na distribuição dos recursos financeiros entre sistemas estaduais e municipais através da criação do FUNDEF⁴.

Mas afinal, por que o regime de colaboração ainda não foi regulamentado? Certamente não foi por falta de tentativa. Por iniciativa do Legislativo, entre 1998 e 2010, foram elaborados cinco projetos de lei que tratavam do regime de colaboração na educação. Entretanto, todos os projetos foram arquivados por fim de legislatura ou por trâmite indevido (CASSINI, 2010). De novo, a destacar o Projeto de Lei nº 413, de 27 de julho de 2014 (BRASIL, 2014b), visando responder especificamente às

³ O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Ele abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o SUS foi criado, em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, para ser o sistema de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros à época.

⁴ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental (LIMA, 2009).

disposições do artigo 23 da Constituição Federal, tendo como suporte a recente aprovação do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, particularmente no artigo 7º, parágrafo 5º:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2014a).

No mencionado Plano foi estabelecido um prazo de dois anos, a partir de sua publicação, para que seja regulamentado o parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição Federal. Por mais que pareça curioso que uma lei ordinária prorrogue por mais dois anos algo que foi definido como obrigação legal desde 1988, há uma inovação que é a fixação de parâmetros para a mencionada regulamentação, que deve garantir “equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste” (BRASIL, 2014a).

A lacuna existente por conta da indefinição quanto à regulamentação do regime de colaboração, bem como pela inexistência de um sistema nacional de educação, tem possibilitado a materialização de várias proposições e ações com características de sobreposição e desarticulação, produzindo um campo de alterações no âmbito do grupo dos reformadores empresariais da educação, do governo federal/MEC, do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Legislativo e do Fórum Nacional de Educação.

Para Araújo (2013, p. 799), esse campo de disputa pode ser sintetizado da seguinte forma:

de um lado os reformadores empresariais defendendo os ADE como sinônimo do regime de colaboração e tentando esvaziar a possibilidade política de sua regulamentação; de outro os profissionais da educação em vários órgãos e instâncias tentando compreender nosso complexo pacto federativo e buscando alternativas de financiamento e possibilidade de fóruns interfederativos que possam se institucionalizar e servir de base para a lei complementar do regime de colaboração que assegure a oferta de educação em quantidade e qualidade com base no princípio da equalização.

Nas palavras da aludida autora, os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de regime de colaboração estão ganhando, como já relatei anteriormente, espaços cada mais institucionalizados, enquanto o imperioso debate sobre a necessária regulamentação através de lei complementar é inteiramente esvaziado em seu conteúdo político, comutado pela racionalidade econômica “neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal” (ARAÚJO, 2013, p. 789).

2. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: EMBATES E DISPUTAS

As discussões sobre a necessidade de instituir o Sistema Nacional de Educação no Brasil foram nacionalmente divulgadas com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁵, em 1932. Portanto, há mais de 80 anos os Pioneiros (como eram conhecidos os educadores e intelectuais responsáveis pelo referido documento) apontavam a imprescindibilidade de um projeto nacional de educação, em defesa da escola pública e do desenvolvimento integral, ancorado em valores permanentes, em uma mudança de mentalidades e em uma discussão das finalidades da educação: reconstrução social pela reconstrução educacional. Nas palavras dos mentores do Manifesto, não há sistema nacional sem projeto de nação (AZEVEDO et al., 2010).

Ademais, a organização da educação brasileira defendida pelos Pioneiros alicerçava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Isto implica na construção de um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação.

Neste sentido, o ideário defendido pelo Manifesto aposta no regime federativo para a organização do Sistema, que inclui a defesa na efetivação de SNE compreendendo como princípio a unidade na diversidade, uma vez que a federação se configura na unidade de vários estados, com identidades e especificidades próprias que se articulam a favor de um interesse comum. Assim, muito mais que documento doutrinário à época se constituiu como político educacional, em que muitas das aspirações por ele defendida se põem para nós como desafios ainda não alcançados na efetivação de uma educação nacional (BRASIL, 2014c).

Para Dourado (2013), as questões referentes à construção/efetivação do SNE são complexas, o que exige um exame minucioso. Para o autor, é necessário situar os “embates e disputas” nesse contexto, passando pela concepção, abrangência e finalidades, e indo até o entendimento de que já existe um sistema de fato, ainda que não consubstanciado em sólidas bases jurídicas. A esse respeito, o referido autor assim se posiciona:

[...] entendo que o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros. Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, nesse sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a aprovação de um PNE como política de Estado, bem como a lei complementar do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE, cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa

⁵ O Manifesto se dirigia ao Povo e ao Governo, propondo a reconstrução educacional no Brasil, e discutia os problemas vivenciados para a difusão da escola pública com a criação de um Sistema Nacional de Ensino. A educação foi expressa como “direito” de todos. O programa de educação exposto no manifesto fundamentou-se na ideia de formação integral e natural do indivíduo, que devia ser conscientizado sobre seus deveres para com a sociedade e a nação brasileira. Os objetivos do Manifesto eram traçar diretrizes de uma nova política nacional de educação e ensino em todos os níveis, aspectos e modalidades.

articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada (DOURADO 2013, p. 776).

A partir das argumentações expostas, proponho uma pergunta, no mínimo, intrigante: por que o Brasil ainda não instituiu o Sistema Nacional de Educação? Uma resposta bastante plausível a essa questão são os argumentos do professor Dermeval Saviani ao registrar que em boa parte dos países onde o sistema nacional de ensino foi implantado houve a universalização do ensino elementar e a consequente erradicação do analfabetismo. Ao considerar que o Brasil não está entre esses países, o referido autor esforçou-se em compreender e explicar quais os obstáculos que historicamente impediram a organização do Sistema Nacional de Educação em nosso país. Para o supracitado autor, esses obstáculos são de quatro tipos, a saber:

[...] a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2010, p. 381).

No que diz respeito à construção do Sistema Nacional de Educação, Saviani (2010) é enfático a ponto de estabelecer cinco posições de cunho teórico/prático:

- A) É necessário “construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país” (p. 384);
- B) Diz respeito ao caráter público do SNE, no sentido de que, nas palavras do autor, não se deve “enfraquecer o caráter público do Sistema Nacional de Educação a pretexto de que a educação é uma tarefa não apenas do governo, mas de toda a sociedade” (p. 385);
- C) Trata-se do caráter normativo e deliberativo do sistema que, segundo o autor, deverá ser “exercida por um órgão determinado, que corresponde, hoje, ao Conselho Nacional de Educação (CNE)”, já que é um “órgão de Estado e não de governo” (p. 386);
- D) Diz respeito à arquitetura da construção do SNE “com base no ponto de referência do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de

qualidade a toda a população (p. 386);

- E) Trata-se do que autor considera como o mais importante que é o “problema do conteúdo da educação a ser desenvolvido no âmbito de todo o Sistema”. Nas palavras do mesmo, é “preciso operar um giro da formação na direção de uma cultura de base científica que articule, de forma unificada, num complexo compreensivo, as ciências humano-naturais que estão modificando profundamente as formas de vida, passando-as pelo crivo da reflexão filosófica e da expressão artística e literária” (p. 388).

Num esforço de contribuir com esse debate, Abrucio (2010, p. 66) relaciona algumas questões que, na sua opinião, deveriam orientar a formação de um Sistema Nacional de Educação: a) uma política de mais redistributiva dos recursos, para além da política equalizadora do FUNDEF e FUNDEB; b) criação de instrumentos para fortalecer a gestão pública municipal na educação a partir de indicadores; c) fortalecimento da coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação estado/município e município/município de uma mesma região; d) Fortalecimento dos fóruns federativos existentes, e criação de arenas verticais para negociação de medidas de cunho federativo; e) utilização do Plano Nacional de Educação, não só para constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional.

3. À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser notado, os posicionamentos, ao considerar a forte marca dos desequilíbrios intergovernamentais, vinculam a instituição do SNE à construção de um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata às desigualdades regionais e entre municípios; e cuja questão principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração.

Nesse sentido o desafio se configura na efetivação de um “federalismo autêntico”, como afirmou Cury (2010) que se assemelha ao princípio da igualdade, em que o direito à cidadania e a educação sejam elementos fundantes para construção de um SNE, que não conforme na mera formalização das disputas que tem sustentado os impasses, as imprecisões e indefinições na consolidação de um SNE.

Esse exercício constitui nosso maior desafio de tomar a educação brasileira como causa pública para que possa consolidar um Sistema Nacional de Educação democrático e de qualidade, reconhecendo a dinâmica e as especificidades federativas, num processo articulado de mediação entre as esferas governamentais, que possam vincular responsabilidades integradas a uma colaboração efetiva, reduzindo as desigualdades sociais e políticas de nossa organização educacional.

De acordo com Cury (2010), as políticas de educação não se constituem de forma verticalizada, estabelecem relações pluralizada e são tensionadas no âmbito

das competências legais, na capacidade fiscal e na própria ação de implementação, fixando nosso desafio em ampliar os processos de mediação entre Estado e sociedade, não tomando como natural os interesses privados.

Sendo assim, pensar em um Sistema Nacional de Educação evoca um caráter próprio do fenômeno educativo, afirmando-se de modo integrado, constituindo a Educação como direito social numa perspectiva pautada nos direitos humanos e na cidadania, o que evidencia uma crescente necessidade de um federalismo cooperativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun., 1995.

ARAUJO, Gilda Cardoso. (2013). Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, Set., 2013.

AZEVEDO, F. et al. 2010. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC. (Coleção educadores).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 413, de 27 de julho de 2014**. Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun., 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014c.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

COSTA, V.M.F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set., 2010.

CURY, C.R.J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, p. 149-168, 2010.

CURY, C.R.J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

_____. **Intelectual e educador**: Belo horizonte: Autêntica Editora, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 34, n. 124, jul/out., p.761-785, 2013. Disponível em :<<http://www.cedes.unicamp.br>>

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política**. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Estado da Bahia, Salvador-Bahia, 2009.

LIPJHART, Arend. **Democracies**. New Haven, Yale University Press, 1984.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal**. São Paulo: FGV, 2006.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai/ago., 2010. Disponível em: <
[http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13 .pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf)> Acesso em: mar. 2015.

ABSTRACT: This work constitutes a conceptual study, linked to the Research Group "Federalism and Education", Federal University of Espírito Santo, whose objective was to discuss and understand the principles that consubstantiate the federative state, considering the definition of educational policies, the organization of the System (SNE) and forms of collaboration between federated entities. This production analyzes the aspects of centralization and decentralization, of the impasses in the configuration of the SNE, as well as the equalization in the territory. Thus, the challenges presented show a fragility to the federative dynamics, resulting in impasses for the regulation of the collaboration regime and the SNE.

KEYWORDS: Federalism; Regime of Collaboration; National System of Education.

CAPÍTULO XI

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A UNIÃO ENQUANTO ENTE NORMATIZADOR

Gleceñir Vaz Teixeira

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: A UNIÃO ENQUANTO ENTE NORMATIZADOR

Gleceir Vaz Teixeira

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Belo Horizonte – Minas Gerais

RESUMO: Este artigo busca refletir sobre as interações do modelo federativo na política pública da educação básica brasileira e os reflexos da organização do Estado por meio de sistema federativo. Para tanto buscamos refletir sobre a influência deste sistema sob três instrumentos de elaboração e execução da política pública educacional. Duas já instituídas: o Plano Nacional de Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. A terceira, ainda em processo de construção e elaboração o Sistema Nacional de Educação, que será analisado primeiramente por seu caráter singular. A análise terá como eixo a União enquanto ente regulador mediante esses três instrumentos citados e às intervenções de atores sociais na política educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo, Plano Nacional da Educação; Sistema Nacional de Educação e Financiamento da Educação.

INTRODUÇÃO

O Brasil com seu desenho institucional e sua estrutura organizacional definida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB 1988) em seu artigo primeiro “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, art.1). Essa conformação do Estado brasileiro apresentada no artigo primeiro da Constituição o configura enquanto uma federação e sua organização administrativa, o caracteriza como uma República Federativa instituída por um sistema federativo, que segundo Soares (1998 p. 138) pode ser “definido como uma forma de organização do Estado Nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, duas esferas autônomas de poder: uma central, governo federal e outra descentralizada, governos-membros”.

De acordo com Souza (2008) há várias formas ou ênfases a serem apresentadas sobre as características dos sistemas federativos, aqui neste artigo, trabalharemos apenas com uma perspectiva, que diz respeito ao federalismo entendido como pacto e como estrutura organizacional cooperativa. Para Bobbio uma federação só se constitui quando de fato todos os poderes são submetidos à lei constitucional. (Bobbio, 1998, p. 482), o que se concretiza no caso do Brasil pela CRFB 1988, Carta Magna, que orienta todas as outras legislações tanto em âmbito nacional quanto local, não podendo, outra legislação, se sobrepor a Constituição.

O federalismo, entendido como pacto, não deriva de um simples contrato entre entes individuais, como nos Estados unitários, mas entre governos soberanos. A concepção do federalismo como pacto traz elementos importantes para a compreensão da estrutura do regime brasileiro. De acordo com Souza (2008):

Essa conceituação traz enormes contribuições e captura um dos elementos importantes do sistema federativo, qual seja, regras partilhadas entre os governos constitutivos que convivem com regras próprias de cada nível de governo; por outro lado, ao enfatizar as interações entre entidades coletivas abstratas, ou seja, os estados, seja o nacional ou as esferas subnacionais, obscurece as divisões políticas e os conflitos no interior dessas entidades (SOUZA, 2008 p. 31).

Esse ideário do federalismo como pacto deu origem ao do federalismo cooperativo que pressupõe uma gestão compartilhada associada a uma gestão independente. Para Franzese (2010) essa abordagem:

é uma alternativa à abordagem norte-americana do federalismo dual, a teoria do federalismo cooperativo afirma a existência de uma necessária interação entre as esferas de governo no âmbito da matriz federativa. Nesse sentido, o federalismo não significa apenas a afirmação de autonomia entre os entes federados, mas uma combinação de autonomia (self rule) com interdependência (shared rule) (FRANZESE, P.21. 2010).

A República Federativa do Brasil está organizada em três esferas governamentais: a União, os Estados e os Municípios, que respondem por políticas públicas para a mesma base territorial, diferindo de outros países federativos, pois, segundo Arreteche (2012), a maioria dos países federativos têm apenas dois entes federados, no caso do Brasil essa estrutura ganha outro ente federado o município. Essa configuração de divisão de responsabilidades remete ao objetivo de evitar justaposições que dificultem o desenvolvimento de políticas para o bem-estar público (CRUZ, 2006, p. 48).

Já no âmbito educacional a divisão de competências se configura de forma mais complexa, pois é subdividida em alguns momentos e uni forças em outros, para atender a demanda da sociedade. Segundo (Martins, 2011, p.6) essa divisão está associada ao equilíbrio do pacto federativo. Segundo o autor, ao delegar, a cada ente federado o seu papel, sua função na oferta da educação e estipular níveis de colaboração o Estado brasileiro consolida o federalismo e o caracteriza como federalismo cooperativo. Essa divisão pode ser observada no art.211 da CRFB de 1988

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva,(...);

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (CRFB art. 211.1988.)

Para além dessas competências, estipuladas no art. 211 da Constituição brasileira, os percentuais que cada ente federado deverá investir em educação, também são normatizados na lei de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988): a União deverá investir 18% (dezoito por cento), os estados, o Distrito Federal e os municípios (25%) vinte e cinco por cento no mínimo, da receita resultante de impostos, e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino⁶ (CRFB, 1988, art. 212). Outras regulamentações também estão presentes na lei de nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996, LDBN), aspectos como organização e gestão são contemplados nessa legislação e traçam o desenho da política pública educacional no Brasil.

As discussões em torno das políticas públicas e as formas como essas são elaboradas e implementadas é recorrente nos estudos das ciências da educação e são provenientes das diferentes áreas que compõem as ciências sociais. Porém, as análises de políticas públicas perpassam por diversas vertentes teóricas, desde as conceituações clássicas formuladas por Laswell (1936) e Thöenig (1992) (Davies 1994 e Souza 2006). Souza (2006) sintetiza o campo de estudos das políticas públicas como:

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Nessa perspectiva e de acordo com Lascoumes e Le Galés (2012, p. 47), os estudos sobre políticas públicas focam predominantemente no papel do Estado e dos governantes na organização e condução da sociedade. Ao tratar políticas públicas, enquanto ação pública, esses autores analisam mais que as ações governamentais em si, suas análises abrangem, também, interações e sentidos que lhes são conferidos por múltiplos atores.

Secchi (2013) entende que uma política pública é uma diretriz pensada e organizada para enfrentar um problema de ordem pública e normalmente está composta por dois elementos fundantes: o primeiro está relacionado à intencionalidade pública e o segundo procura responder a um problema público. Secchi (2013) ainda pontua que definir política pública é complicado devido aos diversos entendimentos teóricos metodológicos do que venha a ser as políticas

⁶ No caso a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituída pela lei 11.494 de 2007.

públicas. Aqui neste trabalho, tomamos como políticas públicas toda a materialização de programas públicos, projetos, campanhas entre outros instrumentos que dão forma a ação pública educacional no sistema federativo brasileiro.

Para tratar sobre a influência do modelo federativo na política educacional perpassaremos por três instrumentos das políticas públicas. Duas já instituídas que são: o Plano Nacional de Educação (PNE) e a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (LEI 11. 494/2007). A terceira, ainda em processo de construção, a elaboração do Sistema Nacional de Educação (SNE). A análise desses três instrumentos em especial o Plano Nacional de Educação sinalizam as parcerias como instrumento de execução do PNE, tendo como um dos atores o setor privado.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONSTRUÇÃO SÓCIO POLÍTICA

De acordo com Saviani (2010, 2014) a normatização da educação brasileira está vinculada a construção de um SNE. O fato de termos na CF 1988 os artigos de 205 a 214 (CF 1998) e uma lei específica para educação a LDBN (9394/96) já nos oferece elementos para constituir um sistema, uma vez que temos legislações em âmbito nacional, para todo o território. A primeira oportunidade de organizar o SNE ocorreu em 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. (XAVIER, 2004). Mas com o decorrer dos anos e com as mudanças na elaboração e normatização das políticas públicas de educação a força política para constituição do SNE foi oscilando e ganhando outros contornos.

Apenas na Conferência Nacional de Educação em 2010 (CONAE 2010) é que o movimento volta a se estruturar e ganhar linearidade e força nos debates educacionais em especial com na CONAE 2014. A CONAE 2010 teve como discussão central a construção do “Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, já na CONAE 2014 com as discussões mais articuladas o SNE foi tratado no primeiro eixo do documento final, junto ao PNE buscando a consolidação de um debate sistêmico entre as duas políticas.

Os preceitos normativos do SNE estão presentes tanto na CRFB 1998 (art. 214) quanto na LDBN, e também na legislação que tratam sobre o PNE (BRASIL, 2014, art. 13, meta 20.9) e nos documentos finais da CONAE 2010 e 2014.

A constituição e normatização do SNE por força de lei, se torna imprescindível, essa normatização requer mudanças não só na LDBN 9394/96, mas também na CRFB 1998, espera-se que as alterações nas legislações supracitadas diminuam os impactos e as lacunas encontradas na legislação educacional. Uma mudança urgente e que está em curso é a regulamentação do regime de colaboração presente no art.23 da CF1988.

Segundo o documento publicado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) com contribuições de Abicalil et al a organização dos sistemas de ensino (Nacional, estadual e municipal) deverão seguir as orientações e

cumprir os preceitos constitucionais. (BRASIL, SASE, 2015). Levando em consideração essa regra a SASE “entende que quando as regras de cooperação estiverem postas com caráter vinculante, restará colocá-las em prática e o caminho a ser percorrido deverá ser o regime de colaboração, presente no art. 211 supracitado (BRASIL, SASE, 2015).

A fragilidade na construção do SNE pode ser observada no próprio PNE que trata em seu artigo 13, mas não cria metas e estratégias específicas a sua construção. Essa lacuna na legislação poderia ser justificada pela existência da A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) que foi criada em 2011 como uma demanda CONAE 2010 (MEC, 2015). Mas essa justificativa não se consolida uma vez que no mês de dezembro de 2015 a mesma secretaria foi extinta pelo governo, em um processo de reestruturação não só organizacional, mas também fiscal, conforme manifesto de repúdio publicado em 29 de novembro de 2015 pela diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) em relação a extinção da SASE. Esse movimento enfraquece não só o processo democrático e a constituição do SNE e execução do PNE, mas também vai contra a concepção de federalismo como pacto.

Apesar da fragilidade observada na construção do SNE a organização da educação em formato de um sistema nacional está pautada nos princípios do federalismo, pois se constitui em torno de um governo central, buscando estabelecer um regime de colaboração, com os seus entes federados e se articulam em torno de uma questão central a organização da educação nacional e local.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ASPECTOS DE PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO

A União ao exercer o seu poder normativo instituiu em 2001 o primeiro Plano Nacional de Educação que teve em 2014 uma nova versão aprovada pela lei N° 13.005, de junho de 2014 (BRASIL, 2014). De acordo com Curry (2013, p.32) o que difere um plano do outro é a participação da sociedade na elaboração e sua concretização. O plano com vigência de 2001 a 2010 teve pouca ou nenhuma participação da sociedade civil, já o atual plano 2014 - 2024 passou por um processo maior de discussão e logo de participação da sociedade civil organizada, representado pelos fóruns de defesa da educação, pelos conselhos nacional e estaduais de educação, por instituições privadas e pelo movimento da sociedade civil que representa o empresariado brasileiro, como o movimento Todos Pela Educação (TPE).

Segundo Curry (2013 p. 25), existe um plano nacional de educação em nosso país “para que o direito à educação seja devidamente ofertado e assegurado, já que estamos falando de um direito juridicamente protegido. Mas como o PNE 2014 - 2024, foi constituído de forma participativa esse instrumento jurídico político, também sofreu disputas durante sua tramitação apresentando uma correlação de força inerente às políticas públicas entendidas enquanto ação pública (Lascombes e Le Galés, 2012). Um dos aspectos mais polêmicos onde a correlação de forças foi

expressiva trata-se do financiamento da educação, debate este, que prolongou o tramite do projeto nas instâncias responsáveis e dificultou a sua aprovação.

Autores como Cara (2012), Araújo (2012) e Castro e Carvalho (2013) reiteram a defesa de maiores recursos para a educação pública e advogam pela ampliação de recursos direcionados para a implementação das políticas públicas educacionais. Araújo (2012) e Cara (2012) no contexto de formulação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024, BRASIL, 2014) defendem que as metas de aplicação de recursos públicos na educação pública, cheguem à 10% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Castro e Carvalho (2013), afirmando que além do aumento de percentuais do PIB aplicado às políticas de educação, também é preciso que se busquem outras possibilidades de financiamento para a educação (CASTRO e CARVALHO, 2013).

Por outro lado, Davies (2014) afirma que, mesmo com a aplicação integral de 10% do PIB no financiamento público para a educação básica pública, ao final da vigência do Plano, essa conquista é ainda muito frágil. De acordo com o autor essa fragilidade se encontra no cálculo do PIB e na forma como está organizado o aumento do PIB na meta 20 (vinte) do PNE 2014-2024⁷ (DAVIES, 2014, p. 198). Este pesquisador aponta, ainda, como questão central a eficácia na fiscalização do uso desses recursos.

Essa eficácia na fiscalização se torna um fator delicado quando analisamos o PNE na perspectiva do financiamento e observamos que as parcerias entre o setor público e privado foram reconhecidas no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). Ao analisar o PNE constata-se que o termo parceria é recorrente no documento, mas o mesmo se configura em três formas. A primeira se caracteriza como colaboração horizontal – entre os entes federados e entre as áreas das políticas públicas como saúde e assistência social. A segunda configuração das parcerias está instituída pelos convênios – entre o poder público e instituições educacionais comunitárias, confessionais e filantrópicas. E a terceira se constitui com as chamadas públicas à participação de organizações da sociedade civil. Essas parcerias estão presentes na oferta da educação infantil (Meta 1/1.7), profissional (Meta 8/8.4; 10/10.8) e na oferta da educação especial (Meta 4/4.17 á 4.19)⁸. O financiamento dessas possíveis parcerias é contemplado no parágrafo 4º do art.5 da Lei 13.005/2014:

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (...) (BRASIL,2014).

O art. 5 do parágrafo 4º da lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014) ao incluir a

⁷Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014). Não é estipulado percentual para os anos que estão no intervalo do 5º e 10º ano.

⁸ Essas parcerias também estão presentes nas metas 11, 12 e 14 que tratam sobre a expansão do ensino superior (BRASIL, 2014).

expansão de recurso a serem aplicados na educação profissional e o financiamento da educação infantil e especial conforme o art. 213 da Constituição Federal/1988 (CRFB/1988) legitimam, por meio das metas e estratégias acima citadas o financiamento de serviços prestados por instituições privadas ao setor público na área educacional. O estabelecimento de parcerias e o uso de recursos públicos para financiamento de projetos e programas, instituídos pelas PPPs, se apresentam como uma tendência de atuação do Estado, que merece aprofundamentos teóricos e práticos. Entretanto, apresentamos a seguir algumas experiências de parcerias identificadas no decorrer da análise do PNE.

As Parcerias Público Privadas (PPP's) "são formas contratuais inovadoras que completam a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse da administração diretamente aos usuários ou à própria administração" (Althuon e Landi, 2015 p. 642). Os entes federados são atraídos por esse mecanismo de execução de serviços alterando em alguns casos a própria legislação, para normatizar essas ações.

A normatização das Parcerias Público-Privada (PPP), por força de lei (BRASIL, LEI 11.079, 2004), institucionalizou as PPP's e impôs regras e formas sobre como devem ser firmadas. A regulamentação definiu dentre outros aspectos a duração máxima desses acordos, as exigências de contrapartida do parceiro privado, a necessidade de critérios de avaliação de desempenho, entre outros e, as diferenciou conceitualmente das práticas de "concessão comum" dos serviços públicos.

Autores como Gonçalves Junior (2004), Vera Peroni (2012), Andrade (2011), Camillo e Morgenstern (2012), Azevedo e Gonzalez (2013), analisam alguns programas que se caracterizam como parcerias: Programa Moto Perpétuo desenvolvido pela Fiat Automóveis no âmbito do Programa Federal Acorda Brasil; Programa Nacional de Educação Reforma Agrária (PRONERA); Programa Acelera Brasil; Núcleo Avançado em Educação (NAVE), Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã. Esses autores ao analisarem esses programas demonstram as características top down desses programas em sua duração, e designando-os como terceirização da educação.

Prado (2013) caracteriza a parceria a PPP como sendo uma forma de privatização da educação e conclui que essa ação leva o poder público a investir menos na educação pública, deixando o poder público refém do setor privado (PRADO, 2013, p. 73).

Os estudos analisados entendem as parcerias público/privado (PPP) como concessões de serviços do poder público ao setor privado. Nessa perspectiva, as PPPs são consideradas por esses autores como estratégias de privatização e terceirização dos serviços públicos e representam a diminuição da participação do Estado na oferta e execução da educação pública no Brasil.

No caso da educação essas parcerias são legitimadas pelo Estado (União) em suas normatizações e estarão presentes durante todo o período de vigência do PNE 2014-2024, com vista à expansão, conforme metas um, quatro, oito e dez e suas estratégias de execução. No que tange o financiamento da educação básica pública, a relação entre o setor público e o privado suscitam outras questões, em especial, a

mudança nos modos operantes do poder público em atender a demanda da sociedade, nos serviços que giram em torno das políticas públicas educacionais. O repasse de recursos públicos para instituições de direito privado seja por meio das instituições confeccionais filantrópicas e comunitárias (art.213 CF/1988 e art.77 da Ldbn/1996) ou por meio de programas de expansão do ensino, instituídos por parcerias entre o setor público e privado, conforme disposto do PNE 2014-2024, necessidade de estudo que nos auxiliam a mensurar o impacto dessas parcerias no financiamento da educação básica brasileira.

De forma paradoxal à literatura que discute⁹ o financiamento da educação básica no país defende mais recursos públicos a escolas públicas, maior fiscalização com os recursos, mas são as parcerias com o setor privado, os mecânicos e ferramenta de execução da política pública educacional.

Na análise do sistema federativo essa participação por meio de transferências de recursos do setor público para o setor privado na educação é normatizada pelo poder central dando aos poderes locais legitimidade para exercer esse tipo de atividade, dificultando ainda mais o processo de fiscalização, pois a formas de transferências são diversas.

FUNDEB: ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DE RELAÇÕES FEDERATIVAS

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. (MEC/ FNDE, 2015). 20% dos recursos vinculados (vinte por cento) vão para o fundo e são redistribuídos para os respectivos responsáveis (estados e municípios).

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. (BRASIL, MEC/FNDE, 2015).

A composição do Fundo conta com repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios, manutenção e desenvolvimento da

⁹ (Arelalo 1999; Cara 2012 e Castro e Carvalho 2013)

Educação Básica e remuneração digna dos profissionais da educação. Sendo assim Estados e Municípios devem destinar parte de seus recursos de acordo com o art.212 da CRFE 1988 a um fundo de natureza contábil, o Fundeb se constitui por meio um fundo contábil (conta) para cada estado e uma para o distrito federal, contabilizando 27 contas ao todo. (LEI nº 11.494/2007).

O aspecto federativo encontrado no FUNDEB está no princípio de distribuição de recursos conforme as responsabilidades e atendimento de cada governo de acordo com o artigo 60 da Disposições Constitucionais Transitórias da (CRFE 1988 art.60). Essa divisão é organizada pelo número de alunos matriculados na educação básica (todos os níveis e modalidades), conforme dados do censo escolar do ano anterior, com base em uma escala de inclusão, são em 18 categorias de valores diferenciados de cálculo para o repasse (MEC/FNDE, 2016), sendo que: 60% (sessenta por cento) do recurso destinado a remuneração dos profissionais do magistério e os outros 40% (quarenta por cento) destinado a despesas de com manutenção e desenvolvimento da educação básica. Neste repasse está previsto também o repasse de recurso para algumas instituições privadas conforme art.8 § 1º 10.

Para além da organização e da distribuição a ação supletiva e apoio técnico da União para com seus entes federados que pode ser observada no quadro de evolução histórica de investimento e mudanças de percentuais na composição do Fundeb, também caracteriza essa relação federativa instituída pelo sistema federativo como a organização centralizada na União conforme pontuada por Arretche (2012). A União tendo o poder de normatizar as políticas executadas pelos governos subnacionais sendo orientadora de regras homogêneas no território nacional demonstra o poder normativo e centralizador no que diz respeito a organização da educação, isso é alcançado quando Constituição obriga os governos subnacionais a determinados comportamentos. No caso do Fundeb a União coordena recursos fiscais e os emprega como instrumento de indução das escolhas dos governos subnacional dinamizando e buscando equalizando a distribuição de recurso. (ARRETCHE, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os três instrumentos de execução de política pública de educação aqui analisados são formatados de acordo com o sistema federativo, pautados no pacto e em um modelo e cooperação. O SNE apesar de não está ainda constituído normativamente sua concepção e elaboração está pautada em um pacto em prol do bem comum, e diretrizes e normatização educacional para todo o território nacional. O que acontece também com o PNE 2014-2024 uma vez que o plano está formatado como um mecanismo não só de planejamento nacional da educação, mas também

¹⁰ § 1º - Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas

de colaboração na execução desse plano. O terceiro e último instrumento analisado foi a política de fundos por meio do FUNDEB, caracterizado como instrumento de cooperação financeira intermunicipal e com complementação da União quando necessário. Todos esses instrumentos de elaboração e execução da política pública de educação quando analisado com a teórica do regime federativo e com a organização administrava e os arranjos encontrados para efetivas a política pública, evidência o papel de regular da União na estrutura federativa e demonstra a importância do sistema federativo, mas também demonstra escolha admirativa em delegar a outras a execução de parte dessas políticas. Segundo Arretche (2012). O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades, e o seu papel de regular “parece ser uma condição rara “amarar” subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional”. Mas o papel redistributivo da União está também associado a uma escolha de gestão que segundo Secchi (2014) e lascoumes e Le Gales (2012) deve considerar as redes de políticas públicas que podem ser compostas tanto por atores público como privado.

Apesar das fragilidades observadas tanto no SNE e PNE não se pode desconsiderar o papel importante da União enquanto ente federado normatizador central e que busca uma ação compartilhada e colaborativa alinhada com o sistema federativo do qual fazem parte. Outro ponto que deve ser considerado é a análise das políticas públicas e seus instrumentos de execução, já que a atual configuração da administração pública que sofre constantemente a intervenção de outros adores públicos e privados.

REFERÊNCIAS

ALTHUON, Margret e LANDI, Mônica. Parcerias Público-Privadas. In: Dicionário de Políticas Públicas. 2015.

ARRETCHÉ, Marta. Democracia, Federalismo e centralização no Brasil. 2012,

ADRIÃO, Tereza; BORGHI, Raquel, GARCIA, Teise; ARELARO, Lisete Regina Gomes. As parcerias entre prefeituras paulistanas e o setor privado na política educacional expressão de simbiose? In: **Educação & Sociedade**. v. 33, n. 119, abr.-jun. Campinas. 2012 . p. 533-549.

ARAUJO, Luiz. Financiamento Educacional na ordem do dia. Universidade e Sociedade, nº 50, vol. n/c, jun. 2012. Acessado em: 20 de Abril de 2014. Disponível em: www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-487137149.pdf.

AZEVEDO, Eduardo. GONZALEZ, Wania R. Coutinho. O projeto nave: análise da relação Público-privada. In: 36º Reunião Anual da ANPED, 2013. Goiânia. Anais. Disponível em: <http://36reuniao.anped.org.br/pdf>. Acessado em: 01 de dezembro de 2014.

BOBBIO Norberto, Dicionário de Política 1998.

BRASIL, Constituição da República Federativa, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Conferência Nacional de Educação, 2010. Portaria Ministerial nº 10/2008. Brasília. DF.

_____. Conferência Nacional de Educação, 2014. Portaria n.º 1.410. Brasília. DF

_____. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de Dezembro de 2006.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Legislação. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/> Acessado em:

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação.

_____. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Acessado: 02 de set. de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. Lei 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acessado: 20 de out. de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O sistema Nacional de educação. Texto elaborado pela SASE/MEC, com a contribuição de Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Luiz Portela de Oliveira (USP). 2015.
FRANZESE Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese. Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2010.

CAMILLO, Camila Righi Medeiros MORGENSTERN, Juliane Marschall. Práticas de governamento na esteira da racionalidade política neoliberal: produzindo sujeitos inclusivos. In: 34ª Reunião Anual da ANPED, 2011. Rio Grande do Norte. Anais. Disponível em: <http://34reuniao.anped.org.br>. Acessado em: 29 de novembro de 2014.

CARA, Daniel. "Porque o Brasil Precisa de um investimento público direto equivalente a 10% d PIB para educação pública? Junho 2012. Disponível em: www.andes.org.br/imprensa/publicações/imp-pub-1589236165. Acessado em: 20 de Abril de 2014.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. "Autonomia da Gestão Escolar: uma relação entre a política de democratização e de privatização da Educação". **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v.11, n.3, p.249-258, set./dez. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. *Educ. Soc.*, v. 34, n. 124, p. 829-849, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA; Marília (Orgs.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21*. Brasília: DF, Liber Livro, 2013.

CRUZ, Rosana Evangelista. *Relações federativas e o financiamento da educação*. 2008

DAVIES Nicholas. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. v. 37, n. 2, maio-ago. 2014 p. 190-200. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs>. Acessado em: 04/12/2014.

GONÇALVES JUNIOR, Oswaldo. *Iniciativa privada na educação pública: A Fiat e o programa moto perpetuo: a Fiat e o programa Moto Perpetuo*. 2004. 160. Dissertação apresentada a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/>. Acessado em: 05 de nov. de 2014.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Editora: Edufal. Tradutor: George Sarmiento. 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores.

PRADO, Gustavo José. *Formação continuada de professores e a municipalização do ensino: o processo de parceria entre municípios e sistemas privados de ensino no polo 20 da UNCMÉ-SP*. Dissertação (Mestrado). Apresentada á Faculdade de educação de São Paulo. São Paulo. 2013. p.148.

SANTOS, Kildo Adevaír. Educação Brasileira Parcerias Público-Privadas na Educação Básica: Implicações na Gestão Da Escola Pública E no Trabalho Docente. In: Intercâmbio Relações Público e Privado na Educação: embates e desdobramentos para a democratização da educação. 2012. Campinas. Grupo de Trabalho 5 – Estado e Políticas Educacionais da associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPED. Anais. 2012. Disponível em: <http://www.gt5.ufpr.br>. Acessado em: 10 ago. 2013.

SAVIANI, Dermeval. Organização da Educação Nacional: Sistemas e conselho Nacional de Educação de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n. 112. 2010. p. 769-787.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: Conceitos esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. Cengage Learning. 2014.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp. 137-163..

SOUSA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, p 20-45, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Rosilene R. S. A atuação do setor privado na implementação de uma política pública educacional: a experiência de salto (SP) na adoção do sistema privado de ensino. 2012. In: Intercâmbio Relações Público e Privado na Educação: embates e desdobramentos para a democratização da educação. 2012. Campinas. Grupo de Trabalho 5 – Estado e Políticas Educacionais da associação de Pesquisa e Pós Graduação em Educação – ANPED. Anais. 2012. Disponível em: <http://www.gt5.ufpr.br/>. Acessado em: 10 ago. 2013.

THÖENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. España.Ed, Ariel.1992

XAVIER, Maria do Carmo (org.) Manifesto dos Pioneiros da Educação: um legado educacional em debate. Editora da Fundação Getúlio Varga. Belo Horizonte. 2004

CAPÍTULO XII

GLOBALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ângela Barbosa Montenegro Arndt

GLOBALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ângela Barbosa Montenegro Arndt

Universidade Católica de Brasília/Brasil

angela.arndt@ls.edu.br

RESUMO: Estudo de revisão bibliográfica sobre a internacionalização e os processos de homogeneização da educação superior. Foram selecionados 12 artigos publicados entre 2013 e 2016, pesquisados nas bases de dados do SciELO e Scopus. A literatura revelou transformações na cultura da avaliação propugnada e articulada pela governança transnacional como mecanismo de controle, especialmente após a inclusão da educação como um serviço pela Organização Mundial do Comércio. Os reflexos da internacionalização desafiam as políticas educacionais nacionais incorporando exigências das políticas globais, fragmentam e unificam os currículos, estimulam a concorrência e promovem desigualdade. As agendas das Instituições de Ensino Superior começam a utilizar estratégias e adaptação frente às exigências internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Internacionalização; Educação Superior; Globalização.

INTRODUÇÃO

O termo Internacionalização é usado, cada vez mais, para se referir a expansão da educação superior para além das fronteiras nacionais, seja na graduação ou na pós-graduação. O conceito abrange as seguintes atividades: projetos e programas internacionais ou transnacionais, mobilidade estudantil e docente, intercâmbio de informações, ensino de língua estrangeira, dupla diplomação, ensino a distância, acordos bi ou multilaterais, pesquisas conjuntas, bem como toda iniciativa com uma dimensão internacional, intercultural ou mundial no processo de educação superior, tanto em território nacional quanto estrangeiro (BRASIL, 2016).

Alguns autores destacam que o conhecimento global impulsiona o processo de internacionalização, onde a universidade possui papel de destaque na produção de conhecimento, ou seja, a essência da internacionalização está na rede de aprendizagem, em detrimento da integração da dimensão internacional ao ambiente institucional existente. (DAL-SOTO, ALVES, SOUZA, 2016). Para Jibeen e Khan (2015) a internacionalização de ser concebida como um processo que integra a instituição e seus ¹¹stakeholders potenciais, tais como: estudantes, docentes e corpo de funcionários, ao mundo globalizado.

A globalização nos faz pensar que a educação é universal e demanda um

¹¹**Stakeholder** significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles.

capital ¹²intelectual humano qualificado para a complexidade tecnológica. Os profissionais universitários e especializados, tornaram-se o maior grupo empregado desta sociedade, e a Universidade, busca atualmente adaptar-se a estas mudanças. Espera-se que a educação superior, posicione-se frente à economia do conhecimento, gerando formas de ensino que possibilite aos indivíduos a inserção nesta sociedade de maneira crítica e criativa (DE NEZ; SILVA, 2011).

As instituições de Ensino Superior respondem como Organização, com maior ou menor resistência, às pressões econômicas, políticas e sociais transportadas ao seu ambiente. Pelo ponto de vista da internacionalização, as instituições de ensino superior têm estabelecido acordos internacionais de intercâmbio de alunos e professores, programas de pesquisa em comum, duplo diploma e outras atividades com universidades estrangeiras para impulsionar a compreensão de outras culturas, outros valores e sistemas educacionais (SAKATA, et al., 2009).

Entende-se que tais ações são importantes e não prejudicam os objetivos da educação, porém, o que a literatura aponta atualmente, no que tange a globalização da educação superior, são mudanças que afetam negativamente um cenário que já não é favorável: a introdução e o crescimento de instituições internacionais, de avaliações e auditorias (medição e melhoria), de padrões para currículo e de sistemas de transferência de crédito, e de programa de educação on-line (GALVÃO, et al, 2012; GUIMARÃES-IOSIF, ZARDO, 2015; AKKARI, 2011). Isso nos leva a um debate sobre a influência crescente da relevância da vocação no ensino superior e da conexão entre essas instituições e outras dentro do sistema educacional de um país (BRIDGES; JONATHAN, 2003). No nível nacional, entretanto, lobistas, hierarquias poderosas e tradições (BOURDIEU, 1999) pressionam muito, moldando e restringindo a natureza das instituições de ensino superior e sua capacidade de adaptarem-se a mudanças. Tais influências também refletem na estrutura de políticas de educação dos governos, que são cada vez mais diretivas (HAYRINEN-ALESTALO, 1999; HENKEL, 2004).

Para Ball (2014), os governos procuram fazer suas nações mais competitivas na economia global, e buscam soluções em redes de empresas internacionais denominadas ²think tank, que apresentam ¹³expertise na recalibração organizacional, venda de melhoria e mediação de política. Os métodos de reorientação organizacional focada na mediação e melhoria constitui, em verdade, um recurso por meio do qual a vigilância pode ser exercida (OZGA, 2008, p. 264 apud BALL, 2014), pois desestabilizam profissionalismos existentes, deslocam conhecimentos profissionais e substituem-no com os novos modos de gestão, de liderança e de empreendimento, ou seja, destroem a identidade da Instituição.

¹² *Think tanks* são [organizações](#) ou [instituições](#) que atuam no campo dos [grupos de interesse](#), produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas sobretudo em assuntos sobre os quais pessoas comuns (leigos) não encontram facilmente base para análises de forma objetiva. Podem ser independentes ou filiados a [partidos políticos](#), [governos](#) ou [corporações](#) privadas.

¹³ *Expertise* é o conhecimento adquirido com base no estudo de um assunto e a capacidade de aplicar tal conhecimento, resultando em experiência, prática e distinção naquele campo de atuação. Está relacionada com as habilidades e competência para executar algo.

No Brasil, os processos de globalização mediados pelo desenvolvimento das tecnologias da informação, permitiram um aumento expressivo de instituições de ensino superior privado, sendo que estudos recentes sobre esta expansão, demonstraram consenso de que o Decreto 2.306, de 1997, constitui um divisor de águas no ensino superior e cujos efeitos estão expressos na sua atual configuração. Por mais diferentes que sejam as percepções desses atores sobre o alcance e efeitos do referido documento, elas se agrupam em torno de três posições: 1) fomentou e legitimou a mercantilização do ensino superior no país; 2) reconheceu, legalizou e regulamentou o ensino superior como atividade lucrativa; 3) possibilitou maior lucratividade para a atividade de ensino e estabeleceu novas formas de controle para as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que se diferenciavam (SAMPAIO, 2011, PINHEIRO, 2015).

Para Becki “as instituições, gerenciadas por uma proposta de gestão empresarial, possam garantir sua sustentabilidade econômica e financeira, o produto ofertado deve ser flexível às exigências ditadas pelo mercado” (2011, p. 140). Galvão et al. (2012), salientou que numa perspectiva neoliberal, a educação passa a ser regulada como um serviço aberto à lei da oferta e da procura. Neste contexto, Borges (2009), ressaltou que concepção de educação superior da Organização Mundial do Comércio (OMC) – World Trade Organization (WTO), encontra-se formulada nos documentos Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS), General Agreement on Trade in Services (GATS) (1995) e com base nas regras da OMC, “a educação passa a ser alvo de reformulação conceitual, ou seja, passa a ser um serviço, se constituindo em objeto de disputa por parte dos países-membros” (id, 2009, p. 86).

Na ótica da internacionalização alguns autores refletem sobre sua interferência nas políticas nacionais de educação. O processo de internacionalização dificulta a articulação entre as exigências nacionais e as globais, o que pode reduzir o poder do Estado nacional (AKKARI, 2011; ROBERTSON, VERGER, 2012). Uma influência importante no desejo de internacionalização, é o aumento da economia global do conhecimento (PETERS, 2003) que pode ser observada substancialmente pela internet (SENGES, 2007). A rede tem reduzido efetivamente os monopólios locais e nacionais de conhecimento que eram mantidos pelas universidades. Ela também criou novas combinações e diferentes pontos de vista para o conhecimento (DELANTY, 2001) não sendo respeitadora das disciplinas tradicionais e mais aberta para a organização do conhecimento sob demanda, baseado no que se quer saber ou resolver. Ela desafia o monopólio que as universidades tinham até então sob a organização e transmissão do conhecimento “explícito” (HABERMAS, BLAZEK, 1987; DELANTY, 2003); e ela desafia o poder dos grupos da elite que mantêm e transmitem conhecimento por meio de grandes periódicos e publicações.

A relevância das questões ora apresentadas nos remete a investigação das publicações realizadas na última década sobre o tema.

O presente estudo teve como objetivo primário a investigação dos processos de homogeneização da educação superior decorrentes da internacionalização.

MÉTODO

Estudo de revisão bibliográfica integrativa sobre a internacionalização e os processos de homogeneização da educação superior. Para GIL (2010), a pesquisa bibliográfica pode ser entendida como o ato de indagar e de buscar informações sobre determinado assunto, pode ainda, ser classificada como exploratória, uma vez que o objetivo geral fundamenta-se em problema de pesquisa da qual se tem pouco conhecimento. A revisão integrativa é um método que proporciona a síntese de conhecimento e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos significativos na prática, formulados a partir da pergunta norteadora, que no presente estudo busca responder qual o relacionamento entre a internacionalização da educação e os processos de homogeneização da educação superior.

Alguns autores salientam que neste caso tanto a análise quanto a síntese dos dados extraídos dos artigos devem ser realizadas de forma descritiva, possibilitando observar, contar, descrever e classificar os dados, com o intuito de reunir o conhecimento produzido sobre o tema explorado na revisão (POLIT, BECK, HUNGLER, 2004; LO BIONDO-WOOD, HABER, 2001). Os artigos foram pesquisados no [Scientific Electronic Library Online](#) - SciELO, e na base de dados da Scopus por meio dos descritores em português e na língua inglesa: internacionalização (internationalization), ensino superior (higher education) e globalização (globalization), delimitados pelo período de publicação entre 01 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2016. Foram selecionados 12 artigos que atenderam aos critérios de inclusão e estes foram divididos em 3 categorias relevantes em consonância com o objetivo geral do trabalho, sendo estas: globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais, avaliação de resultados, internacionalização e homogeneização do currículo.

GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Uma característica permanente a globalização é determinada pelo trabalho conjunto de forças globais e estruturas locais. A globalização é quase sempre embutida no nacional, e gera uma variedade de negociações entre o global e o local. No ensino superior, Marginson e Rhoades (2002) apontam para a interpenetração dos três níveis de imersão em que a mudança na universidade ocorre: global, nacional e local. Robertson e Verger (2012), alertam que a rápida expansão das parcerias público-privadas na educação (PPPE) incluem mais atores em áreas de atividade onde sempre predominaram o setor público, entre elas a definição de políticas em educação.

A nova gestão pública se refere a um grupo de elementos que inclui metas de desempenho, especificação de padrões e indicadores, monitoramento e terceirização de serviços regidas pelo setor público. Ball (2014, p. 162), salienta “que mais precisamente, o velho e o novo se misturam para produzir um terreno híbrido instável e controvertido.” Ressalta, ainda, que a privatização do setor público, por

empresas denominadas “edu-businesses”, não é feita com a supressão do controle governamental, mas sim pela venda de “soluções” políticas por meio parcerias público privada, tal como a produção de “textos” de políticas e ideias para políticas. Uma política educacional assegura e adequa as necessidades sociais de educação e os serviços prestados pelo sistema de ensino, estabelecendo regras e mecanismos de controle, incentivo de inovações e garantia da gestão do sistema (AKKARI, 2011).

As exigências globais de reforma são apropriadas por poderosos grupos de interesse em outros países e representam forças de mudança em nível mundial, na mediação da criação de um mercado propício ao comércio da educação. Dessa forma, o discurso global prescinde ao nacional e local, que cada vez mais enfraquece sua identidade cultural, conhecimentos e competências singulares diante da modernidade e inovação propugnada pelos empreendedores da política. Neste contexto, os formuladores de políticas nacionais fazem política no contexto das decisões tomadas por outros Estados autônomos. Assim, a incorporação de modelos e padrões internacionais estimulam a visão de que as estruturas institucionais domésticos existentes estão falidas e que as mudanças de governança são inevitáveis (RHODES, 1996).

Lima e Maranhão (2009), buscaram definir em seu estudo um conceito entre internacionalização passiva e ativa, e afirmaram que a internacionalização passiva está presente na maioria dos países semiperiféricos e periféricos da economia do mundo e seus resultados tendem a responder mais a interesses comerciais do que culturais. A internacionalização precisa ser submetida ao crivo da reflexão crítica de estudantes, pesquisadores e sociedade civil (GUIMARÃES-IOSIF, ZARDO, 2015).

AValiação DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO

Os governos atuais vêm atribuindo à avaliação um papel importante na reforma dos sistemas educativos onde ela é vista como instrumento de legitimidade. A partir da década de 80, a educação se vê obrigada a ampliar e elevar os padrões de produção de ciência e tecnologia para alcançar o nível de competitividade internacional dos países que já possuíam indicadores de desempenho. A avaliação, então, passa a ter uma importância cada vez maior na medida e no controle da eficiência e da produtividade das instituições educacionais (VERHINE, FREITAS, 2011). A hegemonia das políticas neoliberais na década de 1990 trouxeram agências de financiamento internacionais, tal como o Banco Mundial, para configurar propostas que compreendem a avaliação de ensino como parte pactuada antes de emprestar dinheiro (DIAS, MARCHELI, Horiguela, 2006). A avaliação passa a ser vista instrumento de medida e controle para responder à eficiência e produtividade do ensino superior.

Criado pela Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sistema avalia aspectos em torno de três eixos: o ensino, a pesquisa,

a extensão, tais como: a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações, entre outros (BRASIL, 2016). O SINAES compreende os seguintes componentes que, por sua vez, apresentam um conjunto de subcomponentes: avaliação institucional ou autoavaliação realizada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA); avaliação de curso realizada pelos avaliadores cadastrados e treinados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), questionários enviados para os alunos que realizam Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), coordenadores e professores por meio da CPA e avaliação do desempenho dos estudantes ingressantes e concluintes realizado em larga escala pelos alunos que realizam ENADE (RISTOFF, GIOLO, 2008).

Para Brito (2008, p. 843) “a avaliação do Ensino Superior, no interior das instituições, aparece na literatura ligada diretamente à autoavaliação institucional ou avaliação interna e constitui passo fundamental na busca de qualidade das instituições porque tem um caráter dialogal e sugere a participação de todos que compõem”. A autoavaliação, coordenada pelas CPAs, será parte do processo de avaliação institucional, completada pela avaliação externa *in loco*. Segundo observa Verhine e Freitas (2012), pode-se identificar dois modelos de avaliação de educação superior: um é de caráter externo que enfatiza a regulação, o controle e a hierarquização, em busca de eficiência e de produtividade e o estabelecimento de rankings para efeitos comparativos entre as instituições. O outro modelo, por sua vez, adota a perspectiva da valorização dos problemas que acontecem no interior das instituições e enfatiza o processo de autoavaliação.

Na Europa alguns autores identificam os rankings na educação superior, como um discurso político transnacional que no entanto, tem variantes nacionais, enfatizando aspectos contextuais da política transferênciada (SCHMIDT, 2006; ERKKILÄ, 2014). No que diz respeito ao poder, nós podemos ver rankings como uma forma de governabilidade foucaultiana, onde o mecanismo de influência é o cumprimento dos atores com uma percepção equivocada de competição. Os rankings têm implicações geográficas, onde concorre a desigualdade econômica e social de países e regiões, além de tornar as tradições institucionais visíveis, porém, ajudaram a criar um imaginário político de concorrência (ERKKILÄ, PIIRONEN, 2013).

INTERNACIONALIZAÇÃO E HOMOGENEIZAÇÃO DE CURRÍCULO

No contexto do presente estudo foi adotado como definição de currículo internacionalizado aquele que “envolverá os estudantes com a pesquisa internacionalmente informada e a diversidade linguística e cultural, além de propositadamente desenvolver suas perspectivas interculturais e internacionais como cidadãos e profissionais globais” (LEASK, 2015). Tal definição enfatiza o engajamento dos estudantes no processo de aprendizado e através desse desenvolvimento intencional dos resultados de aprendizado interculturais e internacionais (DIAS, MARCHELLI, HORIGUELA, 2006). Maranhão e Lima (2009) alertam que um principais objetivos da internacionalização da educação superior é

promover o multiculturalismo, através da interação constante de pessoas de origens étnico-culturais das mais diversas possíveis.

Essa troca de experiências desencadearia nas instituições de ensino o desenvolvimento de currículos mais críticos e reflexivos, buscando abarcar as diferentes visões sobre o mundo. Leask (2015), esclarece que em algumas universidades, o enfoque da internacionalização do currículo está primariamente na mobilidade estudantil externa que por razões pragmáticas, envolve uma pequena porcentagem de estudantes. Outras universidades, o enfoque é dado ao ensino em inglês, mas raramente todos os programas e a conexão entre ensinar em inglês e a obtenção de resultados de aprendizagem internacional e intercultural não estão claros. Em outros casos, o foco da internacionalização do currículo poderá estar primariamente no conteúdo, através da inclusão de módulos internacionais opcionais especializados.

A globalização de uma cultura envolve uma variedade de instrumentos de homogeneização, dentre estes, no campo educacional, estão a formação de profissionais e os currículos dos cursos (ESCARIÃO, 2006). Para Ball (2014), o fenômeno da globalização na sociedade moderna impõe um mercado impregnado com a ideia de lucro especulativo que enfraquece o Estado. No caso do Brasil, a dependência econômica dos países desenvolvidos atrelados a empréstimos financeiros vultuosos, estabelece imposições políticas, sociais, educacionais e culturais com a dependência das agências transnacionais.

Vários autores destacam que a expansão da oferta do ensino superior pelo setor privado promove a homogeneização do currículo dos cursos de graduação, em razão da ausência de visão na construção do conhecimento em detrimento do domínio da técnica, que é supostamente neutra, completamente voltada para o mercado e protegidas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) (ESCARIÃO, 2006; PACHECO, PEREIRA, 2007; SAMPAIO, 2012). A ausência da pesquisa acadêmica nos currículos é evidência clara de que o principal objetivo é a formação profissional vinculada as exigências do mercado e conseqüentemente se distancia da definição de currículo internacionalizado que permitirá ao futuro profissional o exercício da reflexão; do saber científico e do multiculturalismo. Para Lima e Maranhão (2011), a padronização de currículos tem como resultado a semiformação. A semiformação consiste no aprendizado da satisfação das necessidades imediatas, restrita ao caráter afirmativo da cultura, expressa através do consumo de bens e serviços.

A semicultura é semiformação cultural mesmo, isto é, deformação. Deformação que impede, que traz obstáculos à formação. Não se trata de uma ilusão, algo que pareça verdade, mas que é errado. Uma pseudocultura. Não! Trata-se de um processo impeditivo da formação cultural (ZUIN; PUCCI; RAMOS-DE-OLIVEIRA, 2000, p. 14 apud LIMA; MARANHÃO, 2011, p. 577).

Para as autoras, este processo atrofia a capacidade dos sujeitos de contato com a realidade, o sujeito perde a possibilidade de interagir com a sua realidade e

poder criar um caráter contraditório, prevalecendo o momento de adequação dele à realidade naturalizada. E nesse contexto, “a formação” seria anulada pela “integração”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da revisão bibliográfica resultaram 15 artigos no SciElo, sendo que após leitura dos textos, foi constatado que, apenas 11 estudos tinham afinidade com o tema e atendiam aos critérios de inclusão. Já a pesquisa na base de dados da Scopus resultou em 2 artigos e apenas 1 atendeu ao objetivo primário do estudo. Numeraram-se os artigos conforme a ordem de localização supracitada. Os dados foram analisados de acordo com as categorias “globalização: políticas educacionais nacionais e internacionais”, “avaliação de resultados” e “internacionalização e homogeneização” que seguem apresentados na tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição dos artigos incluídos na revisão integrativa da literatura, de acordo com título, autores, ano de publicação, periódicos, 2017.

Nº	Título do artigo	Autor/Ano/Periódico	Categoria
1	A produção científica sobre internacionalização da educação superior na web of Science: características gerais e metodológicas.	DAL-SOTO, ALVES, SOUZA, (2016), Educação em Revista.	Internacionalização e homogeneização do currículo
2	Motivações para mobilidade acadêmica internacional: A visão de alunos e professores universitários	OLIVEIRA, FREITAS, (2016), Educação em Revista.	Internacionalização e homogeneização do currículo
3	Saberes sem Fronteiras: Políticas para as migrações Pós-modernas	ARCHANJO, (2016), D.E.L.T.A.	Globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais
4	Internacionalização da educação superior: a dimensão intercultural e o suporte institucional na avaliação da mobilidade acadêmica	LUCE, FAGUNDES, MEDIEL, 2016. Educação em Revista.	Internacionalização e homogeneização do currículo
5	A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores	MOROSINI et. al. (2016), Revista Brasileira de Educação.	Avaliação de resultados
6	Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe	SEGRERA, (2016), Avaliação.	Globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais

7	Los currículos de los programas académicos de contaduría pública, tras la enseñanza de lo internacional y la globalización en la contabilidad: necesidades de ajuste más allá de respuestas técnicas	RUEDA-DELGADO, PINZÓN-PINTO, PATIÑO-JACINTO, (2013), Cuad. Contab.	Internacionalização e homogeneização do currículo
8	Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira	MÜCKENBERGER et. al. (2013). Produção.	Globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais
9	A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas	CARVALHO (2013), Revista Brasileira de Educação.	Globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais
10	Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da UNESA	MANCIBO, VALE, (2013), Educação e Sociedade.	Internacionalização e homogeneização do currículo
11	Mudanças necessárias na universidade brasileira: autonomia, forma de governo e internacionalização	SANTOS, NASCIMENTO, BUARQUE (2013). Educação em Revista.	Globalização e políticas educacionais nacionais e internacionais Avaliação de resultados
12	Global University Rankings, Transnational Policy Discourse and Higher Education in Europe	ERKKILÄ, (2014), European Journal of Education.	Avaliação de resultados

Fonte: Autor

A produção de estudos sobre a internacionalização da educação superior é vasta, tal como apresenta o trabalho realizado por DAL-SOTO, ALVES, SOUZA (2016), que analisou a produção científica de uma década. Os trabalhos se referem à competição global e nacional, à mobilidade acadêmica, padronização do currículo e principalmente relacionados ao contexto norte-americano ou europeu, países emergentes do continente asiático e outros países da América Latina.

Para Carvalho (2013), países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, parece ter dificuldades para a implementação contínua de políticas públicas democráticas de internacionalização de efeitos duráveis. O Programa Ciência sem Fronteiras se destaca como iniciativa de grande amplitude, porém descontinuada que desacelerou o processo de mobilidade que Segundo Archanjo (2016), agora sem apoio do governo federal, a avaliação de sua eficácia fica restrita aos pontos negativos que foram amplamente relacionados apenas com a barreira linguística da nossa população. As soluções gestadas por países ricos para a crise nos países pobres sempre seguiu a receita única e eficaz: equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos com serviços sociais. A relevância dos efeitos da globalização na transformação das relações sociais, requer um novo sujeito que emerge das ações

de globalizar e internacionalizar que são palavras de ordem na sociedade atual e, nela, a promoção de uma educação multilíngue assume uma preponderância estratégica.

A discussão se amplia à medida que autores como OLIVEIRA, FREITAS, (2016), LUCE, FAGUNDES, MEDIEL, 2016; RUEDA-DELGADO, PINZÓN-PINTO, PATIÑO-JACINTO, (2013); MANCEBO, VALE, (2013), relatam em seus estudos que muitos dos discursos se apoiam na promoção da internacionalização da educação superior como forma de valorizar a educação intercultural, porém na realidade se incorpora um discurso hegemônico sobre padronização de currículos especificamente voltados para o mercado de trabalho.

MOROSINI et al. (2016), ERKKILÄ, (2014), SANTOS, NASCIMENTO, BUARQUE (2013), proporcionam uma reflexão importante sobre a “complexidade na formação de indicadores de qualidade em educação o que dificulta o direcionamento de políticas de fomento e avaliação que deem sustentação aos processos a serem colocados em prática” (MOROSINI et al, 2016, p. 16). Já com relação à internacionalização e a formação de ¹⁴rankings nacionais e globais, para ERKKILÄ, (2014), trata-se de uma política de transferência de valores, que favorece a tendência para uniformidade nas políticas, economicismo e elitismo, focada nos países de economia central e impelem uma discussão alternativa para as desigualdades globais e regionais.

Autores como SEGRERA, (2016), MÜCKENBERGER et. al. (2013), discorrem sobre as tendências mundiais provocadas pela globalização e a internacionalização do ensino superior onde os países de economia subalterna, por ausência de políticas públicas fortalecidas com recursos humanos e materiais para realização de acordos bilaterais, acabam assumindo papel de fornecedores de alunos internacionais para as IESs dos países desenvolvidos, permitindo a fuga de cérebros.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A internacionalização da educação é um fenômeno necessário no processo de globalização, porém impõe desafios que sem a devida análise crítica, estas podem transformar-se em medidas reacionárias de educação, edificando arranjos curriculares tecnicistas. A formação de indicadores de resultado e formas de acreditação do ensino baseado na aprendizagem do aluno, embora complexos de serem formulados e aplicados, são necessários, porém os rankings entre as universidades precisam ser reavaliados para beneficiarem o estudante e a comunidade que a IES se insere. A adaptação das IES frente as exigências internacionais, como exemplo a avaliação em larga escala proposta pelo SINAES, mais especificamente o ENADE, é uma importante iniciativa brasileira no sentido de medir a qualidade do ensino superior, embora por outro lado, também permita, nos

¹⁴ **Rankings** acadêmicos são os indicadores de produção científica utilizados para avaliar a performance de universidades e demais instituições de pesquisa.

processos de autorização e por meio das DCN, a homogeneização do currículo. A internacionalização nos impele a falar a língua do “colonizador”, dessa forma, políticas linguísticas protegidas pelo Estado assumem relevante importância na superação da barreira fronteiriça. Torna-se imprescindível a realização de pesquisas que avaliem o resultado desses fenômenos em defesa da internacionalização ativa.

REFERÊNCIAS

- AKKARI, A.** Internacionalização das políticas educacionais: **transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BALL, S. J.** **Educação Global S.A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BORGES, M. C. A.** **A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio**. RBPAAE, jan./abr. 2009 v.25, n.1, p. 83-91.
- BOURDIEU, P.** **Social conditions of the international circulation of ideas**. In Shusterman, R. (edt) Bourdieu. A Critical Reader Blackwell Publishers, UK, p. 220-229, 1999.
- BRASIL.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>. Acesso em: 24 Abr 2016.
- BRASIL.** Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-bilancio-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 20 Mar 2016.
- BRASIL.** [Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997](#). Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. [Revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9.7.2001](#). [Revogado pelo Decreto nº 5.773, de 2006](#). Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79. Acesso em: 24 Mar 2016.
- BRITO, M. R. F de.** **O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, nov. 2008. v. 13, n. 3, p. 841-850,

BECKI, D. **Mercantilização do ensino superior: os desafios da universidade diante do atual cenário educacional.** Acta Scientiarum Education. Maringá, v. 33, n. 1, p. 139-147, 2011.

BRIDGES, D., JONATHAN, R. **Education and the Market.** Disponível em: <<https://books.google.com.br/>>. Acesso em: 07 Out 2015.

DAL-SOTO, F; ALVES, J. N.; SOUZA, Y. S. de. **A produção científica sobre internacionalização da educação superior na web of science: características gerais e metodológicas.** Educ. rev., Belo Horizonte , v. 32, n. 4, p. 229-249, Dec. 2016.

DELANTY, G. **Challenging Knowledge.** The University in the Knowledge Society, 2001. Disponível em: <<https://www.mheducation.co.uk/openup/chapters/033520578X.pdf>> Acesso em: 23/08/2015.

DELANTY, G., **Ideologies of the Knowledge Society and the Cultural Contradictions of Higher Education.** Policy Futures in Education, 2003, v. 1, n. 1, p. 71-82.

DE NEZ, E., SILVA, R.T.P. **O futuro da Universidade na sociedade do conhecimento.** Simpósio: pensar la Universidad en su contextos. Perspectivas evaluativas. Disponível em: <<https://fcoordinacioneducacion.files.wordpress.com/2012/02/00211.pdf>> . Acesso em: 18 Ago 2015.

DIAS, C. L.; MARCELLI, P. S. HORIZUELA, M. de L. M. **Policies for the assessment of higher education in Brazil: a critical review.** Educ. Pesqui. São Paulo Sept./Dec. 2006, v.32, n.3, p.55-78.

ERKKILÄ, T. **Global University Rankings, Transnational Policy Discourse and Higher Education in Europe.** European Journal of Education, 2014, v. 49, n. 1, p. 91-101.

ERKKILÄ, T.; PIIRONEN, O. **Reforming higher education institutions in Finland: competitiveness and global university rankings.** In: T. ERKKILÄ (Ed) Global University Rankings. Challenges for European Higher Education. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, p. 124-143.

ESCARIÃO, G. das N. D. **A globalização e a homogeneização do currículo no Brasil.** Tese de Doutorado. João Pessoa. PPGE/UFPB, 2006.

GALVÃO, A. T. et. al. **Desafios da política e governança educacional na promoção da**

cidadania no Brasil. In: GUIMARÃES-IOSIF, R. (Org.) Política e Governança educacional: contradição e desafios na promoção da cidadania. Organização. Brasília, DF: Universa: Liber Livro, 2012. p.255-275.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5.ed., São Paulo:Atlas, 2010.

GUIMARÃES-IOSIF, R.; ZARDO, S.P. **Internacionalização da educação superior no Brasil: expansão, produção do conhecimento e desafios emancipatórios.** Integración y conocimiento, 2015. n. 3, p. 34-49.

HABERMAS, J, BLAZEK, J.R. **The Idea of the University: Learning Processes.** New German. Critique, Special Issue on the Critiques of the Enlightenment, Spring – Summer. n. 41, p. 3-22, 1987

HAYRINEN-ALESTALO, M. **The University under the Pressure of Innovation Policy – Reflecting on European and Finnish Experiences.** Science Studies, v.12, n. 1, p. 44-69, 1999.

HENKEL, M. **Current Science Policies and their Implications for the Formation and Maintenance of Academic Identity.** Higher Education Policy. v. 17, p. 167-182, 2004.

JIBEEN, T. KHAN, M. A. **Internationalization of Higher Education: Potential Benefits and Costs.** International. Journal of Evaluation and Research in Education (IJERE). V. 4, n. 4, Dec. 2015, p. 196-199. 2015.

LEASK, B. **Internationalizing the curriculum.** Disponível em: <<http://jpaap.napier.ac.uk/index.php/JPAAP/article/view/192/pdf>> Acesso em: 20 Mar 2016.

LEASK, B. **A internacionalização do currículo e a aprendizagem de todos os estudantes.** Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/a-internacionalizacao-do-curriculo-e-a-aprendizagem-de-todos-os-estudantes>> Acesso em: 21 Abr 2016.

LIMA, M. C, MARANHÃO, C. M. S. de. **A. Políticas Curriculares da Internacionalização do Ensino Superior: multiculturalismo ou semiformação?** Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro jul-set, 2011, v. 19, n. 72, p.575-598.

LOBIONDO-WOOD, G., HABER, J. **Pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação crítica e utilização.** 4a ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2001. 352p.

MARGINSON, S.; RHOADES, G. **Beyond national states, markets and systems of**

higher education: A glonacal agency heuristic. Higher Education, 2002, v. 43, n.3, p. 281-309.

OZGA, J. **Governing knowledge: research steering and research quality.** European Educational Research Journal, v. 7, n. 3, p. 261-72, 2008.

PACHECO, J. A.; PEREIRA, N. **Globalização e identidade no Contexto da escola e do currículo.** Maio/Ago. 2007, Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 131, p. 371-398.

PETERS, M.A. **Classical Political Economy and the Role of Universities in the New Knowledge Economy.** Globalisation, Societies and Education. v. 1, n. 2, p:153-168, 2003.

PINHEIRO, A. M. de F. **A universidade e modos de produção e conhecimentos – Para que desenvolvimentos.** V Encontro coloquial Montes Claros/MG. Dez-2015. Disponível em:
<<http://www.coloquiointernacional.com/anais2015/gt01/IMPACTO%20DAS%20POLITICAS%20NEOLIBERAIS.pdf>>. Acesso em: 20 Abr 2016.

POLIT, D. F., BECK C.T., HUNGLER, B. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação e utilização.** 5a ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. 670p.

RISTOFF, D.; GIOL, J. **O Sinaes como Sistema.** R B P G, Brasília, dez. 2006. v. 3, n. 6, p. 193-213.

RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government.** Political Studies, Set-1996, v. 44, n. 4, p.652–667.

ROBERTSON, S; VERGER, A. **A origem das parcerias público-privada na governança global da educação.** Ed e Sociedade, Campinas, out-dez, 2012, v.33, n. 121, p. 1133-1156.

SAKATA, M. C. G. et al. **A globalização do sistema de ensino superior: o “mercado” educacional.** Estratégia e Negócios, Florianópolis, v. 2, n. 1, jan./jun. 2009.

SAMPAIO, H. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações.** Revista Ensino Superior Unicamp: 2011, n. 4, p. 28-43.

SENGES, M. **Knowledge Entrepreneurship in Universities. Practice and Strategy in the case of Internet Based Innovation Appropriation.** Tese de doutorado. Universidade Oberta de Catalunya, Barcelona, Espanha, 2007.

SCHMIDT, V. A. **Democracy in Europe: the EU and national polities.** Oxford, Oxford University Press, 2006.

STALLIVIERI L. **Revisão crítica do Programa Ciências sem Fronteiras**. Disponível em: < <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/ciencia-sem-fronteiras-abriu-dialogo-qualificado-entre-instituicoes-mas-esancarou-dificuldade-dos-estudantes-de-se-comunicar-em-outros-idiomas> > Acesso em: 21 Abr 2016.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. S. M. **avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional**. Revista Ensino Superior Unicamp: 2012, p. 16-39.

CAPÍTULO XIII

IMPLICAÇÕES GERENCIALISTAS NA POLÍTICA CURRICULAR FLUMINENSE

**Silvana Malheiro do Nascimento Gama
Laila Fernanda de Castro Gonçalves**

IMPLICAÇÕES GERENCIALISTAS NA POLÍTICA CURRICULAR FLUMINENSE

Silvana Malheiro do Nascimento Gama

Universidade Federal Fluminense

Niterói – Rio de Janeiro

Laila Fernanda de Castro Gonçalves

Universidade Federal Fluminense

Niterói – Rio de Janeiro

RESUMO: Em 06 de janeiro de 2011, o decreto nº 42793 regulamentou a adoção de um currículo mínimo pela rede estadual de educação do Rio de Janeiro. A implementação dessa política curricular suscitou muitas questões polêmicas, dentre elas a discussão sobre a forte ênfase gerencialista presente nos mecanismos de controle e acompanhamento do cumprimento do currículo mínimo. Através da análise de conteúdo da legislação e publicações da Secretaria de Estado do Rio de Janeiro, aprofundaremos os estudos e análises sobre o enfoque gerencialista do currículo mínimo em associação ao Programa de Certificação de Professores, a bonificação por resultados e o Sistema Conexão Educação.

PALAVRAS CHAVE: Política Educacional; Currículo; Gerencialismo

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende aprofundar os estudos que integram pesquisa sobre a atual política curricular fluminense, traduzida através da adoção de um currículo mínimo. O Currículo Mínimo foi regulamentado em 6 de janeiro de 2011, através do Decreto nº 42793, que estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos. De acordo com o referido decreto caberia a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) editar ato normativo definindo o currículo mínimo que abrangeria cada ano escolar e cada disciplina. Tal currículo deveria expressar os “aspectos fundamentais de cada disciplina” e deveria ser elaborado pela SEEDUC, juntamente com “representantes da classe dos professores”. A implementação do currículo mínimo deveria ser gradativa com início marcado para 2011. A SEEDUC também deveria “criar mecanismos de acompanhamento bimestral, possibilitando a correção de desvios durante o ano letivo”. Ainda de acordo com o decreto, o Currículo Mínimo teria como objetivo:

Estabelecer orientações institucionais aos profissionais do ensino sobre as competências mínimas que os alunos devem desenvolver a cada ano de escolaridade e em cada componente curricular, imprimindo-se, assim, uma consistente linha de trabalho, focada em qualidade, relevância e efetividade, nas escolas do Sistema Público Estadual do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013, p.2).

2. O CURRÍCULO MÍNIMO

Inicialmente, foi definido o Currículo Mínimo com seis disciplinas (Língua Portuguesa/Literatura, Matemática, História, Geografia, Filosofia e Sociologia) para o Ensino Médio regular e anos finais do Ensino Fundamental. De acordo com a SEEDUC, equipes disciplinares de professores da rede estadual conduziram a concepção, redação e revisão dos livretos que foram disponibilizados em seu site, no dia 11 de fevereiro de 2011.

Em 30 de setembro de 2011, a SEEDUC reabriu período de inscrição para equipes disciplinares participarem da revisão dos documentos já elaborados, bem como da elaboração do currículo mínimo das demais disciplinas (Educação Física, Língua Estrangeira, Biologia/Ciências, Química, Física e Artes). Segundo a SEEDUC:

Um grupo, formado por 64 professores da rede estadual e 13 coordenadores universitários, participou, nesta sexta-feira (21/10), do seminário “Currículo Mínimo e suas concepções”. Por meio dessa força-tarefa, será possível revisar o documento, que começou a ser aplicado neste ano na rede estadual - nas disciplinas de Língua Portuguesa/Literatura, Matemática, História, Geografia, Sociologia e Filosofia - e elaborar um novo, para atender as demais matérias (Educação Física, Língua Estrangeira, Biologia/Ciências, Química, Física e Artes). (RIO DE JANEIRO, 2011, s.p.)

Um processo de elaboração curricular visivelmente aligeirado parece ser comemorado pelo então Secretário de Educação, Wilson Risolia, tendo em vista suas palavras por ocasião da abertura do seminário “Currículo Mínimo e suas concepções”:

Inicialmente, fizemos o Currículo Mínimo para as seis disciplinas, em três meses, e já conseguimos aplicá-lo este ano. Não era uma questão de vontade, mas sim de necessidade. Nossa intenção é fazer a engrenagem funcionar de forma sincronizada (RIO DE JANEIRO, 2011, s.p.).

Em 16 de dezembro de 2011, ou seja, ao apagar das luzes do ano letivo, a SEEDUC anunciou que as propostas seriam discutidas online e em encontros presenciais. Tais propostas ficaram disponibilizadas de 15 a 31 de dezembro, e os professores poderiam registrar críticas, sugestões ou elogios através de um link¹⁵ no site da SEEDUC. Os encontros presenciais aconteceram de 10 a 13 de janeiro de 2012 (período de férias), no CEFET do Maracanã/ RJ. As discussões presenciais buscaram definir a proposta final construída a partir das contribuições feitas pelos professores em espaço virtual. Assim sendo, no início de 2012, o Currículo Mínimo para os anos finais do ensino fundamental e para o Ensino Médio Regular foi concluído.

Em 27 de agosto de 2012, a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro noticiou em seu site que havia iniciado a elaboração do Currículo Mínimo para a área pedagógica do Curso Normal – Formação de Professores em nível médio

¹⁵ http://projetoceeduc.cecierj.edu.br/principal/?page_id=86

- em parceria com a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância (Cecierj). Nesse momento, os professores foram convidados (professores regentes que atuassem nas disciplinas da parte diversificada, formação profissional e práticas pedagógicas) a participar do processo seletivo com concessão de bolsas e inscrição até o dia 11 de setembro. Segundo a SEEDUC (RIO DE JANEIRO, 2012), a concepção, redação, revisão e consolidação deste documento seriam conduzidas por equipes disciplinares, compostas por professores da rede estadual que atuassem no Curso Normal; em Nível Médio, e professores universitários especializados nas áreas em questão.

Em 05 de dezembro de 2013, o site da SEEDUC/RJ, através da ferramenta Conexão Professor, passou a disponibilizar o material do currículo mínimo para o Curso Normal. O documento define-se “como referência, apresentando as habilidades e competências que devem constar como pano de fundo nos planos de aula e de curso desta modalidade de ensino” (RIO DE JANEIRO, 2013, p.2).

A implementação dessa política curricular suscita muitas questões polêmicas. No eixo central das críticas encontra-se a discussão sobre a autonomia do professor, a organização curricular baseada em competências e a real participação dos profissionais no debate. Há, ainda, o receio de que um currículo mínimo vire, na prática, o máximo que será trabalho pela escola, promovendo um indesejável reducionismo educacional. No presente ensaio, dedicaremos atenção especial a forte ênfase gerencialista presente nos mecanismos de controle e acompanhamento do currículo mínimo.

3. O GERENCIALISMO

O gerencialismo foi introduzido no Brasil no bojo das reformas dos anos 1990. Em novembro de 1995, o Brasil formalizou a Reforma do Estado, com a publicação do documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), inspirado nos ideais da vertente gerencial inglesa (FADUL E SOUZA, 2006). Tal vertente aponta para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo (ABRUCIO, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2008). Na visão do então Ministro da Administração Federal e Reforma do estado, Bresser Pereira, a aproximação à uma perspectiva gerencial de administração pública, libertaria o Estado das amarras da administração burocrática: “A regulação e a intervenção continuam necessárias na Educação – uma intervenção (...) que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.237).

O gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, apresentando-se, segundo Bersntein (1996 apud BALL, 2005, s.p.) como “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva”, uma força de transformação. As teorias gerencialistas atuam como mecanismos de objetivação, que “definem os seres humanos como sujeitos a serem administrados. [...] Seu

instrumento principal é a hierarquia de controle contínuo e funcional” (BALL, 2011, p. 85). O gerencialismo busca incutir performatividade na própria conduta do trabalhador. Segundo Stephen Ball, a performatividade “é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meio de controle, atrito e mudança” (BALL, 2002, p.4) A lógica da performatividade ocupa posição central no conjunto das políticas, pois através de suas ferramentas de controle torna a ação de monitoramento do Estado exequível, permitindo que esse interfira nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, de maneira sutil: “Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho [...] das instituições educativas transforma-se em resultados, níveis de desempenho, formas de qualidade” (BALL, 2004, p. 1116).

Um dos efeitos da performatividade é a aproximação cada vez maior entre o setor público e o privado e, no caso da educação, a promoção de práticas como o incentivo ao lucro e a concorrência são justificadas com a melhora na eficiência e o aumento do desempenho. Os desempenhos dos sujeitos e das organizações servem como “medidas de produtividade e rendimento” dentro de um âmbito de julgamento/avaliação. O quase-mercado escolar pode muito bem exemplificar essa situação. São estabelecidas acirradas disputas pelo acesso a uma matrícula nas escolas que gozam de melhor prestígio e “a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala” (SOUZA; OLIVEIRA, 2004, p. 875).

Ball alerta para o fato de que a reforma na educação não objetiva apenas a mudança técnica e estrutural das organizações, mas em seu caráter subjetivo também visa “reformatar” os professores, mudando o próprio significado do ser professor. Dessa maneira, o ato de ensinar, a subjetividade do professor e também o ato de aprender são profundamente alterados a partir dessa visão de gestão e das novas formas de controle empresarial. O autor afirma:

Novos papéis e subjetividades são criados conforme os professores são retrabalhados como produtores/proporcionadores, empreendedores e educacionais e gestores e são sujeitos a avaliações /apreciações regulares, a revisões e comparações do seu desempenho. Novas formas de disciplina são colocadas pela competição, eficiência e produtividade. E novos interesses éticos são introduzidos, baseados no auto-interesse institucional, pragmatismo e valor performativo (BALL, 2002, p. 7).

Nesse sentido, o discurso gerencialista cumpre sua parte ao fornecer uma tecnologia de controle e de mensuração organizacional.

3.1. O SISTEMA CONEXÃO EDUCAÇÃO

O cumprimento do currículo mínimo pelos docentes passou a ser controlado a partir da criação do Sistema Conexão Educação. Segundo a SEEDUC, o Sistema

Conexão Educação “tem como objetivo aperfeiçoar processos, permitindo que diretores, professores e funcionários das unidades escolares tenham mais tempo disponível para a garantia de uma educação de qualidade”. Algumas de suas ferramentas são o Conexão Educação Gestão e o Docente Online. Sobre o Docente Online, podemos dizer que, através dessa ferramenta os professores seriam responsáveis pelo lançamento de dados referentes à frequência e avaliação dos alunos, conforme a Resolução SEEDUC nº 4784, 20 de março de 2012. Embora tal resolução não responsabilize o professor pela declaração de cumprimento do currículo mínimo, tal tarefa aparece no Manual Docente Online, uma espécie de cartilha produzida pela SEEDUC com orientações para a utilização dessa ferramenta:

O docente também terá que declarar o cumprimento do Currículo Mínimo ministrado no bimestre, para que a Secretaria de Estado de Educação possa mapear possíveis dificuldades de implantação do currículo na Rede. Esta indicação não só avalia a aplicabilidade deste documento, como também fornece ao corpo docente novas contribuições e ferramentas pedagógicas para sua implementação. (RIO DE JANEIRO, 2013b, p. 17)

Cabe, portanto, ao docente selecionar as competências/habilidades trabalhadas no bimestre com a turma em questão, clicando em cada opção, como mostra a figura 1. Após a conclusão da tarefa, o sistema emite a seguinte mensagem: “Currículo mínimo respondido com sucesso”. Caso o docente não cumpra com a tarefa, o sistema acusará a pendência no lançamento das competências/habilidades trabalhadas.

Figura 1: Página do Docente Online – Lançamento de notas e declaração de cumprimento do currículo mínimo.

PRIMEIRO BIMESTRE SEGUNDO BIMESTRE TERCEIRO BIMESTRE QUARTO BIMESTRE

Perguntas frequentes
Avalie o Currículo mínimo

Marque as competências/habilidades trabalhadas no bimestre com essa turma:

O PROFESSOR PESQUISADOR DA PRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Observar e coletar dados, no campo de estágio, a partir dos instrumentos de pesquisa definidos no projeto coletivo da turma.

Utilizar os diferentes instrumentos de registros para a pesquisa.

Utilizar as múltiplas linguagens como importantes ferramentas na prática pedagógica para ampliação de habilidades específicas.

Elaborar e aplicar planos de aula.

Imprimir Salvar Cancelar

Fonte: Docente Online/SEEDUC-RJ

3.2. O PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

Outra forma utilizada pela SEEDUC no controle do cumprimento do currículo mínimo encontra-se traduzida no Decreto nº 44.187, 07 de maio de 2013, que institui o Programa de Certificação dos Servidores da Carreira do Magistério da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. Segundo a SEEDUC o Programa se apresenta como a terceira forma de remuneração do magistério do Estado, juntamente com a “remuneração variável” por unidade escolar, que paga um bônus aos servidores de uma escola que alcançou as metas estipuladas pela SEEDUC e, também, com a progressão de carreira.

Fará jus à bonificação do Programa de Certificação o servidor que obtiver bom desempenho em um exame voluntário. Tal certificação prevê três níveis de aplicação. No primeiro ano está prevista a aplicação de nível 1. No segundo ano, as de nível 1 e 2, ou seja, poderão passar pelo exame os servidores que não fizeram no ano anterior e aqueles que não obtiveram bom resultado, portanto, não alcançaram a certificação. Torna-se requisito obrigatório para obtenção da certificação do segundo nível, ter obtido sucesso no primeiro nível. No terceiro ano ficam previstas a aplicação de certificação nos níveis 1, 2 e 3, conservando o pré-requisito de obtenção de sucesso em um nível para a tentativa de certificação em outro nível superior. Para a obtenção de certificação no nível 3, chamada pela SEEDUC de certificação master, é necessário ter passado pela certificação 2, e por conseguinte, ter feito a 1.

Para se obter a certificação, serão levados em conta, além da prova, alguns pré-requisitos como: pontuação em provas de conhecimentos específicos, noções de gestão, técnicas pedagógicas, análise curricular e avaliação de competências. E para participar do exame, o docente deve ter, no mínimo, um ano de rede estadual. Caberá também ao professor regente de turma, para se candidatar, aplicar o Currículo Mínimo, lançar notas no Conexão Educação, participar das avaliações externas, apresentar 90% de frequência presencial no ano calendário e, em relação aos afastamentos, obedecer às situações previstas no Estatuto do Servidor Público. De acordo com o então secretário Wilson Risolia “Essa é uma forma de atrair, reter e valorizar os professores. Estamos, ainda, estimulando o constante aprimoramento. Muitos países adotaram essa prática. Meritocracia, para nós, é um valor. E valorizamos quem tem maior conhecimento”.¹⁶

No site da SEEDUC encontramos o seguinte exemplo de progressão na carreira com a certificação:

Docente com carga horária de 30 horas semanais:
2013 - Nível 1 - R\$ 1.878 + R\$ 1.000 = R\$ 2.878
2014 - Nível 2 - R\$ 1.878 + R\$ 2.000 = R\$ 3.878
2015 - Nível 3 - R\$ 1.878 + 4.000 = R\$ 5.878

¹⁶ Declaração feita pelo então Secretário Wilson Risolia, por ocasião do anúncio do Programa de Certificação para professores, em 14/11/2012.

Nesse exemplo, percebemos que em três anos de carreira, o docente com carga horária semanal de 30 horas poderia receber R\$6.065,00 (somado o acréscimo do primeiro triênio de 10% com os devidos descontos). Segundo a SEEDUC, tais valores poderiam aumentar levando-se em consideração o bônus anual recebido pelas unidades escolares que atingem as metas e, também, considerando-se os valores incorporados com mestrado e doutorado, chamados pela Secretaria de Educação como certificação externa. Ainda segundo a SEEDUC, sem a certificação, um professor de 30h com três anos de magistério estaria recebendo cerca de R\$ 2.100,00. Em suma, os vencimentos poderiam ser multiplicados por três segundo as previsões da SEEDUC.

Segundo Shiroma (2004), a política de certificação objetiva “semear o espírito de competição entre os professores, reforçado por meio de remuneração diferenciada por desempenho, buscando minar a solidariedade nessa categoria”. A autora associa tal política menos à “qualificação docente e mais ao controle do professor, forjado sob a designação de novos rótulos: profissional, responsável, competente e competitivo” (Ibdem, p.119)

3.3. A BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS

Fato é que o Programa de Certificação existiu, até o presente momento, apenas no papel. Passados dois anos desde a sua regulamentação, nenhuma ação efetivou-se em direção à certificação dos docentes.

No entanto, em vigência e regulamentada pelo Decreto 42.793/2011 (Capítulo II, artigo 2º) a Bonificação por Resultados passou a ser paga aos servidores públicos efetivos da Secretaria de Estado de Educação em exercício, em decorrência ao cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público. De acordo com o artigo 6º,

“Farão jus à Bonificação instituída pelo art. 2º deste Decreto o Diretor Geral, Diretor Adjunto, Coordenador Pedagógico, Professor Regente e demais servidores efetivos do quadro da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, lotados em unidade escolar a qual: I - cumprir 100% (cem por cento) do currículo mínimo, conforme regulamentação da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC; II - participar de todas as avaliações internas e externas; III - efetuar o lançamento das notas do alunado na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC; IV - alcançar, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) de resultado de cada meta de IDERJ do ensino regular da unidade escolar; V - alcançar, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de resultado de cada meta de ID da educação de jovens e adultos da unidade escolar (RIO DE JANEIRO, 2011, s.p., grifo nosso).

Logo, a obtenção da bonificação por resultados fica atrelada, além da participação no Programa de Certificação e do lançamento das notas através do Docente online, ao cumprimento integral do currículo mínimo pelo professor. Porém, o alcance de tais metas traduzir-se-iam em bonificação a partir do desempenho

coletivo, sendo avaliado, conforme indicado no citado decreto o desempenho da unidade escolar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo, com Ball (2002, p.7) na esteira gerencialista, os professores são “re-trabalhados” à medida que são submetidos a avaliações periódicas e a comparações por desempenho, assumindo, assim, novos papéis e forjando novas subjetividades. Novas formas de disciplina são implantadas por meio da competição pela eficiência e produtividade – novas e invisíveis pedagogias de gestão (BERNSTEIN, apud BALL, 2002), traduzidas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho que alargam as possibilidades de controle na esfera administrativa. Ball (2005) aponta para substituição dos sistemas ético-profissionais presentes nas escolas por sistemas empresariais competitivos. A cultura desenvolvida faz com que os trabalhadores se sintam responsáveis pelo bem-estar da organização. Transformam os professores em sujeitos empresariais. Não basta apenas cumprir sua parte, é preciso zelar pelo cumprimento das metas no âmbito da unidade escolar.

Nesse sentido, Clark e Newman destacam que o discurso gerencialista

É linear e orientado para um pensamento único. Preocupa-se com metas e planos mais que com intenções e julgamentos. Refere-se à ação mais que a reflexão. [...] Oferece um discurso tecnicista que priva o debate sobre suas bases políticas, de modo que o debate sobre os meios suplanta o debate sobre os fins (CLARK; NEWMAN, 1996, p. 148, apud SHIROMA, 2004, p.120).

Sendo assim, encontramos apoio em Pacheco e Paraskeva para ampliar “o debate sobre os fins”, entendendo que a macro decisão curricular não pode ser o ponto crítico da mudança e inovação escolar, nem tampouco a decisão ao nível organizacional, pois tudo depende da reorganização das práticas curriculares no interior da escola (PACHECO; PARASKEVA,1999, p.12). Além disso, é de suma importância ampliar a visão restrita de currículo apresentada pela política do currículo mínimo, ressaltamos a importância de não limitarmos o currículo a um documento formal, oficial. Entende-se que o currículo, em sua forma mais ampla, é muito mais do que isso.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2005, vol.35, n.126, pp.539-564. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000300002&lng=en&nrm=iso. Último acesso em 02 de abril de 2016.

_____, Stephen. Reformar Escolas / Reformar Professores e os Terrors da Performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, vol 15, no. 2, p. 3-23, 2002

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas Educacionais: Questões e Dilemas**. São Paulo, SP: Cortez, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4 ed. São Paulo: FGV, 2001.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: XXX ENANPAD, 2006, Salvador. Anais do XXX

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP – Rio de Janeiro**, 42 (1): 61-82, Jan/Fev. 2008.

PACHECO, J. A.; PARASKEVA, J. M.. **As tomadas de decisão na contextualização curricular**. **Cadernos de Educação**, 13, 1999, 7-18.

RIO DE JANEIRO. **Professores discutem o currículo mínimo na rede estadual**. SEEDUC. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=649850>. Acesso em 01 de abril de 2016.

_____. **Campanha de lançamento de notas - Manual Docente Online**. SEEDUC/RJ, 2013b. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=1781492>

_____. **Currículo Mínimo 2013 – Curso Normal – Formação de Professores. Práticas Pedagógicas e Iniciação à Pesquisa**. SEEDUC/RJ, 2013a.

_____. **Decreto 42.793 de 06 de janeiro de 2011**. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC e dá outras providências. SEEDUC/RJ, 2011. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=485478>

_____. **Decreto nº 44.187, 07 de maio de 2013**. Institui o Programa de

Certificação dos servidores da carreira do magistério da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro e dá outras providências. SEEDUC/RJ, 2013. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/221333/DLFE-61274.pdf>/ [DECRETO N4 4187 DE07.05.2013DO08.05.2013INSTITUIPROGRAMACERTIFICACAODESERVIDORES DOMAGISTERIO.pdf](#). Último acesso em 17 de março de 2016.

_____. **Docentes podem participar da elaboração do Currículo Mínimo para o Curso Normal**. SEEDUC/RJ, 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=1084643>

_____. **Resolução SEEDUC nº 4784, 20 de março de 2012**. Atribui responsabilidade pelas informações lançadas no Sistema Conexão Educação da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. SEEDUC/RJ, 2011. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/35538187/doerj-poder-executivo-22-03-2012-pg-23>. Último acesso em 20 de abril de 2016.

SHIROMA, Eneida Oto. Implicações da Política de Profissionalização sobre a Gestão e o Trabalho Docente. **Trabalho e Educação**, vol. 13, n. 2, ago/dez. 2004.

CAPÍTULO XIV

MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EXPERIÊNCIA DA CASA FAMILIAR RURAL (CFR) DE SANTARÉM-PARÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO À EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS

**Glez Rodrigues Freitas Bentes
Eliane Gracy Lemos Barreto**

MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EXPERIÊNCIA DA CASA FAMILIAR RURAL (CFR) DE SANTARÉM-PARÁ: DISCURSOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO À EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS

Glez Rodrigues Freitas Bentes

Universidade Federal do Oeste do Pará

Santarém, Pará

Eliane Gracy Lemos Barreto

Universidade Federal do Oeste do Pará

Santarém, Pará

RESUMO: Este estudo parcial de mestrado analisa a experiência da Casa Familiar Rural de Santarém, proposta originada da França (1935); Itália (1960) e Brasil/Espírito Santo (1969) criada pelo movimento social do campo para acesso à educação e resistência ao modelo urbanocêntrico excludente. Alterna educação e trabalho em tempos formativos de teoria e prática para a formação integral dos jovens. Destacamos as contradições entre discursos e práticas na relação entre Estado e movimento social, compreendendo as marchas e contramarchas na construção da política educacional do campo. A análise de documentos oficiais e entrevistas permitiram concluir que na relação com o poder estatal, a CFR contribui nas lutas da constituição do poder local para a emancipação humana da coletividade do campo.

PALAVRAS-CHAVE: Movimento Social; Casa Familiar Rural; Política educacional do campo.

1. INTRODUÇÃO

A Casa Familiar Rural de Santarém – CFR-STM, é inspirada no modelo pioneiro de alternância no Brasil, desenvolvido pelo Movimento Educacional e Promocional do Espírito Santo – MEPES, a partir de 1969. Esta CFR sendo a primeira no contexto do Baixo Amazonas, Oeste Paraense, foi criada em 1999, por uma articulação do movimento social representativo de populações do campo, que demandaram o acesso à educação para jovens das comunidades rurais tendo em vista sua emancipação política e melhoria na produção familiar rural. Ampliando esta articulação para o âmbito regional, criando outras CFRs nesta região.

Objetivamos investigar as contradições dos discursos e práticas no desenvolvimento das políticas de educação do campo, através da experiência da CFR-STM na relação entre Estado e movimento social. Para tal, analisamos documentos oficiais e entrevistamos gestores secretaria municipal de educação, além de lideranças do movimento social do campo e da coordenação da CFR; tendo em vista observar como se dá a presença da política de educação do campo, nas diversas esferas, sobretudo à nível municipal na execução prática desta experiência,

com vistas à sua luta para assegurar processos democratizantes de acesso à direitos, especialmente, os educacionais no campo.

Para identificar as políticas educacionais do município de maior relevância ao funcionamento da CFR em Santarém, buscamos os dados da Secretaria Municipal de Educação de Santarém – SEMED, por meio do novo Plano de Educação – sancionado pela Lei nº 19.829/2015, de 14 de julho de 2015_ além de entrevistar os coordenadores do setor de educação do campo nas regiões de rios e planalto e em sites oficiais do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

2. A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO: DISCURSOS E PRÁTICAS NA EXPERIÊNCIA DA CFR-STM

A realidade educacional do município de Santarém, segundo seu Plano Municipal de Educação – PME/2015-2025, apresenta 35 (trinta e cinco escolas estaduais), das quais, apenas uma, está localizada e atende à população do campo. Na jurisdição municipal, há 397 (trezentos e noventa sete) escolas, sendo 320 (trezentos e vinte) localizadas no campo, das quais 231 (duzentos e trinta e uma) são escolas da região de rios e 90 (noventa) da região de planalto e 77 (setenta e sete) fixadas no limite urbano. O Município de Santarém aprovou o seu primeiro Plano Municipal de Educação no dia 03 de novembro de 2004 sob a Lei Nº 17.867/2004. O primeiro PME de Santarém estabeleceu Metas e Estratégias para o Decênio 2004/2013

Desse modo, o ensino fundamental está muito mais disponibilizado no campo, do que o ensino médio. Ou seja, o órgão municipal de ensino está muito mais presente no campo, com 76% das suas unidades de ensino, do que o governo estadual, que disponibiliza somente 3% das suas unidades escolares. Assim, para dar continuidade aos estudos no sistema educacional público, os jovens do campo precisam sair de suas localidades para estudar nas unidades escolares estaduais urbanas, já que o município possui apenas uma única escola pública localizada na zona rural que oferta o ensino médio. De tal forma, que o Estado não tem garantido a oferta do ensino médio demandado pelo campo, além de induzir o jovem estudante ao êxodo rural.

Em Santarém a população residente na faixa etária a partir de 15 anos é de 200.001 habitantes. Deste total, 16, 78% (33.558) estão matriculadas nas escolas de todas as redes de ensino do município. E especificamente no Ensino Médio a presença de matrículas corresponde a 9, 07% (18.142) e na Educação de Jovens e Adultos – EJA, de 4, 60% (9.194). Isso significa que conforme este levantamento, 83, 22% (166.443) estão fora da escola. (PMS/PME, 2015-2025, p.79)

Neste propósito, é proposta do PME de Santarém:

3.6-Desenvolver, em regime de colaboração entre os entes federados, a oferta de Ensino Médio para as populações do campo, indígenas e quilombolas nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de Ensino Médio, de forma a atender a toda a

demanda de acordo com as necessidades específicas dos alunos; (PME/PMS- 2015-2025).

7.16-Assegurar transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo de todos os níveis de ensino da Educação Básica, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União (p.47).

7.17-Desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais; (p.48).

7.22-Consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários, garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural, a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, considerada as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo (p.48).

As propostas elencadas indicam que o órgão gestor municipal reconhece a carência de oferta do ensino médio público aos jovens do campo, além da falta de apoio logístico, bem como de suas especificidades, nos dando pistas que possui de certo modo, a preocupação com a educação no campo. Mas nos interessava saber se havia políticas que envolvessem direta ou indiretamente, a proposta da pedagogia da alternância desenvolvida na CFR do município.

Identificamos que as propostas que sugerem uma atenção às demandas de educação do campo, envolvendo a proposta pedagógica das CFRs, distribuídas ao longo da redação do Plano, curiosamente, com destaque em negrito, indicando que foram propostas inseridas posteriormente.

A esse respeito, lideranças da CFR-STM, nos esclareceram que a Prefeitura através da SEMED fez um debate do Plano Municipal de Educação, mas que as instituições do movimento social do campo não foram convidadas a participar do processo de construção integrando o Fórum Municipal de Educação - FME, ou em outro Fórum denunciando falha na mobilização. O município possui Conselho Municipal de Educação (CME) desde 1997 nos termos da Lei Municipal de nº 15.957, com atribuições somente consultivas em virtude da não criação do Sistema Municipal de Ensino. Esta Lei foi alterada pela Lei municipal de nº 17.998/2006, a qual em seu art.1º reconhecendo este Conselho como “órgão normativo, consultivo, deliberativo, mobilizador, fiscalizador e propositivo” (PME-STM/2015-2025, p.23).

Segundo os registros e falas dos entrevistados, o processo de elaboração das políticas municipais educacionais do campo, ficou muito restrito aos órgãos de gestão pública, não sendo percebida desde o período de criação da CFR-STM, até o ano de 2015 (ano de realização desta pesquisa), a existência de um processo de debate e proposição mais intenso coordenado pela Prefeitura no sentido de atender demandas da educação em Santarém, em especial à do campo, que tenha envolvido efetivamente as CFR' s. O que a nosso ver, teria enriquecido ainda mais o direcionamento e a qualidade das propostas para a educação do campo; além de aproximar o ensino das escolas municipais rurais com a proposta da pedagogia da

alternância dos CEFFAs.

Mas apesar da ausência de participação na elaboração do Plano Municipal de Educação atual, ainda assim, o movimento social do campo, representado pela Associação desta CFR se fez presente na audiência pública para aprovação na Câmara de Vereadores, impondo com sua presença ativa, a inclusão de propostas para atender às suas demandas. Levando-nos a concluir que a CFR-STM, tem influência na política educacional no município, e é capaz de provocar o debate da educação do campo no município, visando na construção desta política.

A esse respeito, com base nas inferências de Norberto Bobbio (1988, p.51), podemos resgatar a compreensão de “Socialização do Estado” ou de “estatização da sociedade”, quando este se refere à política educacional surgida a partir da demanda e pressão social. Baseado neste autor, entendemos que a proposta dos CEFFAs, e no caso específico as CFRs, pode representar o fenômeno da “socialização do Estado”. Sendo que pelas várias formas de participação nas proposições de políticas públicas e da expansão da capacidade de articulação, as organizações populares interferem e criam demandas por uma educação do campo, a fim de atender suas peculiaridades como sujeitos históricos. Posturas que criticam “a reapropriação da sociedade por parte do Estado” e a construção de um processo contínuo e coletivo de “estatização da sociedade” como forma de controle reforça a ideia do contraponto entre sociedade civil e Estado.

Assim, identificamos no referido PME, o esforço do movimento social que resultou na inserção da proposta de educação do campo desenvolvida nas CFRs, como política municipal, representadas nas seguintes proposições aprovadas:

2.4.1 – Adequar a infraestrutura das escolas do campo, para atender os alunos, filhos de agricultores familiares, nas áreas polo, com construção de quadras e áreas de lazer, em parceria com os Governos Estadual e Federal; (p.35).

2.12.1 – Formação continuada de professores de todas as áreas de conhecimento, incluindo a área de extensão voltada a agroecologia, com pedagogia da alternância, com suas especificidades, de acordo com a Lei 12.695/2012; (p.36).

2.14-Garantir a oferta do Ensino Fundamental, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades, através de parcerias e termos de cooperação técnica e/ou convênios com órgãos governamentais e não governamentais às Casas Familiares Rurais – CFRs nas áreas polo, assegurando aos seus alunos o transporte escolar. (p. 37)

5.9 – Ampliar o número das Casas Familiares Rurais – CFRs, no prazo de dez (10) anos, para atender toda área rural do Município de Santarém, beneficiando os assentamentos e outras áreas, com escola padrão contendo transporte, professores e técnicos, quadra esportiva, área de extensão e alojamento, em parceria com entes federativos (p.52);

5.15 – Atender com profissionais da educação as Casas Familiares Rurais – CFRs, em parceria com entes federativos e organizações não governamentais. (p.53)

Tais indicações de ações sugerem uma aproximação oficial da Prefeitura com as Casas prevista para o próximo decênio. Pois conforme entrevistas com gestores da Secretária de Educação - SEMED e algumas lideranças, coordenadores de educação do campo desta Secretaria, confirma-se a colaboração de órgãos públicos

municipais, sobretudo o de educação com as ações da CFR-STM ou não existe atualmente, e quando havia, se dava extra oficialmente, não apoiado na formalização de convênios ou acordos de cooperação, que pudessem repercutir como política pública local na Casa.

Reconhecemos o avanço da adoção de propostas de educação do campo contemplando a CFR-STM pelo governo municipal atual, mesmo que motivado pela pressão do movimento social. Mas nos chama atenção a oferta do Ensino Médio, mesmo que pela formalização de parcerias com entes federativos e outros órgãos governamentais e não governamentais para esse intento. Pois identificamos no conjunto destas falas, certa dificuldade na integração das ações, sobretudo entre o município e o governo estadual, emperrando um avanço na implantação de políticas de apoio à CFR de Santarém.

A percepção da ausência de integração entre setores governamentais, principalmente nas esferas estadual e municipal, agrava-se devido à compreensão destacada pela coordenadora geral de educação do campo da SEMED, de que o ensino médio, por ser competência do governo estadual, “a Casa Familiar Rural, portanto é responsabilidade do estado e não do município” (ENTREVISTA, coordenadora educação do campo – SEMED).

Para o movimento social do campo, no entanto, não há implicação legal que proíba o município de investir nas CFRs. Dependendo muito mais de uma decisão política do gestor de inserir a experiência das Casas como demanda em seu Plano Municipal. Acreditam que para tanto, dependeria do poder de persuasão e convencimento da sociedade civil e movimento organizado para exigir o investimento do recurso público, segundo afirmou, o colaborador na articulação das CFRs Baixo Amazonas (ENTREVISTA, 29.06.15).

E ainda quando a CFR-STM era assistida pelos convênios com o Estado “não tirava autonomia das Casas em buscar suas articulações para a sua manutenção, mesmo porque o recurso era mínimo e não garantia o total funcionamento das alternâncias”, segundo o articulador regional do movimento social do campo.

Os depoimentos das lideranças do movimento social, indicam que a dificuldade de aproximação do poder público, sobretudo o municipal, pode vir da implicação da não obrigatoriedade legal do município; já que a CFR-STM atende somente o ensino médio. Constatamos que o apoio da Prefeitura, é eventual se não há ações que integram um plano institucional. Consistindo uma política de governo e não de Estado, no sentido da instabilidade e do não comprometimento formal-legal. Assim, se o governo municipal define como política pública, pode priorizar o apoio à Casa e projetar recurso e encargos. Caso contrário, não teria como justificar o investimento, limitando assim, o seu envolvimento. (ENTREVISTA, Liderança do movimento social do campo).

Informaram ainda as lideranças da Casa que as parcerias mais efetivas com órgãos públicos se dão com órgãos de assistência técnica, até mesmo no âmbito municipal. Sendo que “com a secretaria de educação, não temos muita afinidade (...) para um debate de aprofundamento”. Ou ainda quando participam de palestras, elogiam a experiência, mas “não se inserem nesse debate”, informa outra liderança

de articulação do campo. Revelando que no município de Santarém há “dificuldades de trabalhar com o governo, mesmo que tenha uma ou outra parceria, mas não tem aquela liberdade de discutir a fundo a educação” (ENTREVISTAS).

Acreditam as lideranças que a questão central que alimenta esse distanciamento deve-se a inexistência de política pública que respalde as ações entre governo e movimento social do campo, em especial à CFR. Já que na “pedagogia da alternância, são os professores, alunos e os pais, quem dirigem”. Entendem que essa modalidade “traz dificuldade para o diálogo com o governo, sendo que não tem o controle como política de educação, mas tem no máximo uma parceria”. (Liderança de articulação regional do movimento de Educação do Campo, 30.10.15).

Avaiamos ser necessária, ao poder público no âmbito municipal, uma ampliação de concepção sobre educação do campo não, para o campo, no que se refere à CFR. Pois mesmo que na sua fala, se destaque a importância da pedagogia da alternância “porque não tira a vivência do aluno do dia a dia”, fazendo uma distinção com a “escola do campo”, sendo as escolas atendidas pelo sistema educacional formal do município, localizadas na área rural; as quais, segundo o coordenador de Rios da Secretaria, “estão quase funcionando hoje como as escolas normais”, principalmente “nas grande vilas onde já tem uma urbanização”. (ENTREVISTA, Educação do campo - SEMED-STM). Desse modo, percebemos certa distorção conceitual que distancia o escrito (oficial) e o real (fala).

Por sua vez, as lideranças da CFR não admitem a interferência do governo na gestão da CFR. Isso nos leva a perceber que, mesmo chamando o poder público à responsabilidade pela educação do campo, há uma relação paradoxal de distanciamento e aproximação entre movimento social da CFR e o poder estatal, (sobretudo na esfera municipal). Tal contradição se dá nas diferentes compreensões político-ideológicas de educação do campo, que se espraia para questões de ordem econômica e organizativa. Com a retração do movimento para evitar conflitos na gestão de um lado, e o chamamento do governo para a manutenção dos serviços desta Casa, de outro; e ainda assim garantir os princípios filosóficos e metodológicos próprios dos CEFFAs.

Outras perguntas surgem: em que medida os espaços de negociação do movimento social na sua diversidade com os governos e, em certos casos envolvendo outros atores, como o empresariado, permitiram a afirmação e legitimação do projeto do movimento social, como da sociedade como um todo? Existe uma relação de forças entre os atores, que levantam o problema da organização e da relação entre a sociedade civil e o governo. Já que o setor empresarial (sojicultores, fazendeiros e madeireiros) pouco participa dos espaços sociais de negociação das demandas na região. Pois, para garantir os investimentos que favoreçam seus empreendimentos, asseguram uma negociação com os governos federal, estadual ou municipal diretamente com os ministérios e as secretarias de Estado do Pará, promovendo os seus projetos mediante as bancadas de deputados. (IPAM- CIAT, 2009).

A literatura, bem como a leitura da realidade, aponta para a existência de

novas formas de gestão, de mecanismos de construção de novas relações e participação da população na formulação, implantação e controle social das políticas públicas. A participação ativa da sociedade civil como protagonista da sua realidade, constitui um poder local existente, e também no caso específico da CFR-STM, capaz de modificar o seu contexto, criando espaços democratizantes e influenciando a elaboração e execução das políticas públicas (DOWBOR, 1999; 2006).

Os grandes embates ideológicos e concretos sobre financiamento e legalização existentes com os órgãos públicos, sobre o reconhecimento legal da Pedagogia da Alternância, foi resultado das grandes discussões nacionais do movimento social da educação no campo, que levaram a acumular conquistas, a exemplo de o Estado ter que repensar sua estrutura de gestão para questões específicas, criando diretorias de coordenação de estudos diferenciados, como os estudos indígenas, quilombola e a educação do campo. Mas ao mesmo tempo, que isso demonstra um reconhecimento, revela também uma necessidade de controle pelo sistema.

Essa forma de gestão que se potencializa no espaço local, tem se consolidado a partir de um modelo de parcerias, que ora pode ser entendido numa lógica privatista do serviço público, na transferência de recursos para a sociedade civil e na consolidação da ação de organizações públicas não estatais (PEREIRA, 1997, 1999). Ora, pode ser ressignificada como instrumento da sociedade civil para garantir o acesso a direitos essenciais, ampliando a participação social, o controle da sociedade sobre o Estado e maior democratização da sociedade (MUNARIM, 2005; DAGNINO, 2002).

Deste modo, percebemos por meio da articulação e posicionamentos das lideranças, que a CFR-STM se constitui em uma estratégia do movimento social do campo que se contrapõe ao modelo hegemônico opressor. Tendo na sua história de resistência percorrida ao longo de sua existência, o reflexo que acompanha e integra a luta de resistência dos movimentos sociais do campo: superando adversidades, entre avanços e recuos, retrocessos e refluxos. Mas sempre, mantendo e reafirmando sua proposta político-ideológica, na busca do empoderamento dos sujeitos do campo e na defesa de seu projeto emancipatório.

3. A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A EDUCAÇÃO DO CAMPO: VISÃO DE FUTURO NA CFR-STM

O território aparece como o espaço adequado para integrar políticas setoriais, articular dinâmicas locais e políticas públicas com a inserção de vários ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário promovendo os territórios. No Baixo Amazonas, a CIAT (Comissão de Implementação de Ações Territoriais) foi transformada em CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial) em 2008 e paralelamente, os conselhos municipais de desenvolvimento rural foram implementados a partir do ano 1998.

A fim de compreendermos se, e de que maneira, a proposta metodológica da

CFR-STM contribui ao desenvolvimento local, entrevistamos lideranças do movimento social de articulação regional de educação do campo, além de buscar em documentos oficiais, como o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Amazonas/ Pará – IPAM/PTDRS-BAM (2011, p.08) que se trata de um documento.

Resultado do esforço coletivo na construção de um novo modelo de desenvolvimento nesta região. É um plano estratégico estruturado com orientações gerais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, coerente com a dinâmica, demandas sociais e as oportunidades efetivas das políticas públicas no território da cidadania do Baixo Amazonas.

Este Plano foi constituído por uma iniciativa a partir do CODETER- BAM – espaço de articulação de instituições governamentais, empresariais e do movimento social local e regional Baixo Amazonas, Oeste Paraense. Contou com a realização de 13 (treze) consultas públicas para a análise de contexto e visão de futuro e levantamento de demandas, com a finalidade de “construir as propostas de ações estratégicas visando a sustentabilidade do desenvolvimento rural sob a ótica das dimensões socioeconômica, socioambiental, sociocultural e educacional e político-institucional e de gestão do desenvolvimento territorial rural” (IPAM/PTDRS BAM, 2011, p.09).

O CODETER/BAM é atualmente percebido como o “único espaço onde a gente se encontra para fazer o debate do desenvolvimento territorial da região”, segundo liderança do movimento social. Pois este Conselho é o mais voltado às questões da agricultura familiar, “na ideia de juntar todos, independentemente da filiação institucional governamental e não governamental. E se perdermos isso aqui, nós vamos voltar a ficar sem espaço pra debater”. (CODETER, Encontro de Educação do Campo-Baixo Amazonas, 22.04.2015)

O debate do contexto regional do BAM pelo Plano, foi apontada a necessidade de rever as bases do desenvolvimento rural, por um processo de planejamento que contemple a participação social, legitimando a importância da produção familiar no desenvolvimento territorial. Mas, ao contrário, o Programa de Educação do Campo, foi pensado neste Plano, a partir da visão de uma educação tradicional e técnica, priorizando o modelo de escolas tecnológicas e do padrão MEC. Reproduzindo desse modo, uma visão institucionalizada que se distancia da proposta do movimento pela pedagogia da alternância (IPAM/PTDRS,2011).

Tal percepção esteve presente na crítica feita pela liderança de articulação regional da educação do campo, quando fala sobre as diferentes visões de educação no campo entre o movimento social e as instituições de ensino superior, que veem a Casa Familiar Rural, com os padrões e a oficialidade exigidos de uma escola técnica normal. Segundo este entrevistado, na visão do movimento social, na CFR é indispensável a documentação para assegurar a certificação e ter o reconhecimento pelo MEC, como órgão regulador. No entanto, não concordam com as regras da perfeição técnica e padronização, que desconsidera as questões regionais, e que

não encontram sintonia na discussão da grade curricular.

Entendemos que o debate deste Plano Regional de Desenvolvimento para a Educação do campo, demonstra que no processo do diálogo, as tentativas de conciliação entre as diferentes visões entre o oficial e o particular, o público e o privado nem sempre se apresentam claramente. No entanto, são fundamentais os espaços de proposição conquistados, os quais permitem o desenho de propostas de acesso a políticas sociais diferenciadas como “implementar a Casa Familiar Rural com pedagogia da alternância para indígenas e Quilombolas para ser executado pelas Prefeituras/SEMED nos municípios de Alenquer, Almeirim, Belterra, Oriximiná e Santarém” (IPAM/PTDRS, 2011).

Diante do modelo econômico atual e da relação com o Estado, nos interessamos em descobrir se as CFRs, e em particular, a CFR-STM, apresenta alternativas à população do campo para “driblar” esse modelo. Com esse objetivo, buscamos adentrar nesta temática, ouvindo a Associação da CFR-STM, a sua coordenação pedagógica, monitores e lideranças do movimento social.

Concluimos estar muito presente a conexão entre teoria e prática na proposta metodológica da CFR-STM, demonstrando que as práticas vivenciadas no contexto da alternância se mostram coerentes com as necessidades formativas dos jovens e aos seus anseios. Destaca-se nestes sujeitos do campo, a resistência e a capacidade criativa de superação dos obstáculos por meio da prática. Mas é igualmente sentida a carência da formação teórica para melhorar a produção, a qualidade de vida e colaborar ao desenvolvimento local, visando saírem da marginalidade social e econômica à qual se encontram.

Neste mesmo sentido, analisando os egressos da CFR-STM, Sousa e Malcher (2014), constataram que a pedagogia da alternância permite aos alunos da CFR a posição de sujeitos históricos que, no desempenho de múltiplos papéis, resistem ao sistema econômico, enfrentando as adversidades que lhes é peculiar. E ao conceber a realidade como dinâmica, busca o aprimoramento produtivo, econômico, social, cultural e humano, desenvolvendo o exercício da práxis educativa.

4. MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO: DO NACIONAL AO LOCAL

Percebemos a importância dos espaços de articulação do movimento social, ainda que permeada por suas contradições internas e por diferentes concepções identificadas no processo de negociação. Percebemos na perspectiva da Associação da CFR-STM que, longe de perder de vista os riscos, tem clareza sobre os seus desafios de sua proposta filosófica.

Avaliam as lideranças, que a CFR necessita alcançar o reconhecimento do governo e da sociedade, como um modelo de educação para o desenvolvimento local, regional e nacional. Mas assegurar recursos públicos para a manutenção da CFR-STM, não inviabiliza a articulação com sindicatos, cooperativas, associações de produtores e organizações não governamentais (ONGs) ou entidades de apoio.

No entanto, as lideranças desta Casa, entendem e não se iludem que quando entra em cena, a sedução do capitalismo e a visão de propriedade, trazendo à tona a percepção do valor econômico como o bem maior. A preocupação de que as instituições do movimento social, possam não sair imaculadas desse processo, não tem outro suporte, que não o do próprio movimento, por vezes exposto às ilusões de seus encantos. Permitindo, por deslize, ao conduzir as questões da vida prática, que suas ações estejam desacompanhadas de sua proposta teórico-filosófica orientadora. Portanto, receiam que a aproximação do governo dilua a proposta do movimento da educação do campo.

Deste modo, a CFR-STM busca alternativas para responder aos desafios da questão econômica, no que diz respeito à sobrevivência do trabalhador no campo, entendendo que o panorama que se apresenta é complexo, e que por dentro da dinâmica desse cenário de relações, o seu futuro caminha tênue entre a sociedade civil e o Estado, neste movimento dialético que, ora afasta e se retrai, e ora aproxima e se articula, para novamente se transformar.

A CFR-STM, portanto, constrói-se na perspectiva vislumbrada pelo jovem nesta experiência com a formação na Casa, oportunizadas pela própria região onde mora, por meio dos projetos alternativos ou de manejo que desenvolve, ao destacar as potencialidades ambientais e econômicas, bem como, a valorização dos princípios agroecológicas da proposta desta CFR. Levando-nos a concluir que esta Casa contribui com práticas para o desenvolvimento local e a melhoria da vida no campo a partir da sua proposta pedagógico-filosófica de sustentabilidade.

Deste modo, acreditam as lideranças da CFR-STM, que a sua experiência pode ser uma estratégia por dentro do sistema capitalista e a sua resistência ao individualismo capitalista revela-se na sua continuidade e na sustentabilidade desse modelo. Mas alertam que para se chegar a uma alternativa dentro do capitalismo “é necessário ter conhecimento, para lidar com essa economia, e enfrentar as barreiras da burocracia”. Pois existem políticas que não dialogam ou convergem para um mesmo objetivo. De tal modo que, uma política federal de fortalecimento da agricultura familiar criada para tirar da informalidade o trabalhador do campo, pode também incentivar a individualidade, em detrimento do coletivo, ou ainda dispensar o mesmo tratamento de uma grande empresa. Ou seja, o Estado, ao apresentar distorções nas suas políticas com diversidade de discursos e regras, faz predominar a supremacia do capital. (ENTREVISTA, Liderança regional do movimento social do campo).

Entendem as lideranças sociais que a luta seja não apenas pelo reconhecimento da pedagogia da alternância de fato e de direito, mas para o reconhecimento e valorização das Casas enquanto instituição de ensino, pelo poder Estado. Ainda que as CFRs, como uma concessão estatal, sejam autorizadas como Escolas Comunitárias, quando são constituídas, tornam-se instituições privadas de ensino, para não necessariamente depender apenas dos convênios públicos. (ENTREVISTA, colaborador/articulador das CFRs no BAM, em 29.06.15).

No âmbito municipal, o estabelecimento de parcerias com as prefeituras garante o acesso às políticas, mas também conduz ao risco da imposição da gestão

pública interferindo no funcionamento das Casas. Nesse aspecto, o movimento da educação do campo que acompanha a CFR-STM, reluta nessa aproximação com o Estado, por negarem a apropriação desta proposta pelo poder público, entendendo que este último, ao assumir a gestão, a Associação da CFR-STM perderia a autonomia e a articulação com as famílias. (ENTREVISTA, colaborador na articulação das CFRs-BAM).

Tais arguições nos levaram a compreensão de quão complexo é o debate sobre a educação do campo, do mesmo modo que a sociedade atual (capitalista) possui múltiplas determinações. Considerando que a educação do campo, não traz um debate isolado na e pela educação, mas implica na sua articulação com os diferentes aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais.

Deste modo, para pensar a emancipação dos sujeitos do campo, é fundamental o acesso à educação construída historicamente nos saberes, mas a partir de uma visão de formação integral humana, e não o da escola para os “pobres do campo”. Destacamos neste aspecto, Freire (1978) quando ressalta que não há uma escola que ensine tudo e para toda a vida e que a educação escolar constitui em parte de um de um processo educacional que integra a formação humana. É preciso que o jovem na sua experiência formadora, possa criar possibilidades de sua construção, se assumindo como sujeito histórico e proativo do seu saber.

A partir do exposto, concluímos que na constituição dos diversos espaços de organização social, a educação do campo, e especificamente a política de implantação e/ou fortalecimento das CFRs esteve sempre inserida. E ainda que, o reconhecimento e financiamento destas iniciativas (convênios, articulações regionais, etc), tenham sido parciais, trouxeram como questão central, a relação entre sociedade civil e o Estado delineando processos de construção e apropriação das políticas públicas nas duas últimas décadas.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO AMAZONAS (CODETER/BAM). Relatório do Seminário de Educação do Campo, em 25 de abril de 2015.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/UNICAMP, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos).

_____. Educação e Desenvolvimento Local. In: Ministério da Educação.

Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais da Educação/ Pró-Conselho. Caderno de Referência 2. Brasília, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM)- CIAT. Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Território Baixo Amazonas – PA, Santarém. **Relatório de missão - 8 a 21 de fevereiro de 2009.** (Versão preliminar não publicado)

_____. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do Baixo Amazonas, Estado do Pará - Santarém, 2011. 66 p, snt.

MUNARIM, Antonio. Parceria uma faca de muitos gumes In: **Construção coletiva: Contribuições à educação de jovens e adultos.** – Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005.362p. – (Coleção educação para todos; 3).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 - **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

_____. GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o Público Não-estatal. In Bresser-Pereira, L.C. e Nuria Cunill Grau, orgs., **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM (PMS). **Plano Municipal de Educação.** Lei nº 19.829/2015, de 14 de julho de 2015, Santarém, Pará, Decênio 2015-2025.

SOUSA, Edivaldo Batista de; MALCHER, Mario Celio Ferreira. **As Contribuições da Escola Comunitária Casa Familiar Rural de Santarém nas Práticas Educativas dos Egressos no Município de Santarém.** TAC (Graduação) – Instituto Federal do Para. Campus Santarém. Programa de Apoio a Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo. PROCAMPO, Santarém, 2014.

ABSTRACT: This partial masters study analyzes the experience of the Rural Family House of Santarem, a proposal originated in France (1935); Italy (1960) and Brazil / Espirito Santo (1969) created by the social movement of the countryside for access to education and resistance to the exclusionary urban-centric model. It alternates education and work in formative times of theory and practice for the integral formation of young people. We highlight the contradictions between discourses and practices in the relationship between State and social movement, including marches and countermarches in the construction of educational policy in the countryside. The analysis of official documents and interviews allowed us to conclude that in the relationship with state power, the CFR contributes in the struggles of the constitution

of local power to the human emancipation of the collective of the field.

KEYWORDS: Social Movement; Rural Family House; Educational Field Policy.

CAPÍTULO XV

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: COMPREENSÕES SOBRE A DINÂMICA DE COMPARTILHAMENTO DO PODER

**Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti
Antonio Cabral Neto**

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO HORIZONTE DO FEDERALISMO BRASILEIRO: COMPREENSÕES SOBRE A DINÂMICA DE COMPARTILHAMENTO DO PODER

Emmanuelle Arnaud Almeida Cavalcanti

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB

João Pessoa – Paraíba

Antonio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Natal – Rio Grande do Norte

RESUMO: A compreensão da dinâmica de compartilhamento do poder nas transformações recentes do federalismo brasileiro perpassa pela elucidação das regras do jogo federativo existentes na interdependência entre os entes federados. Este texto analisa as diretrizes relacionadas à concepção, elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR), discutindo seus limites e possibilidades mediante o regime de colaboração. Tomando como referencial a literatura que versa sobre o federalismo cooperativo, tendo como marco regulatório brasileiro a Constituição Federal de 1988 e as concepções que regem o PAR, conclui-se que, apesar de fortalecer a coordenação federativa do Ministério da Educação (MEC), o PAR traz implicações negativas do ponto de vista do pacto federativo, pois se sustenta em relações intergovernamentais cujo cerne está na dependência do ente local perante o nacional, prevalecendo a autoridade hierárquica entre os entes.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo cooperativo. Plano de Ações Articuladas. Relações intergovernamentais.

1. INTRODUÇÃO

A educação pública brasileira tem enfrentado desafios recorrentes ao longo do tempo. Os problemas tão conhecidos pela sociedade estão concentrados, dentre outros aspectos, nas questões que envolvem o tema da qualidade e os esforços a ela relacionados, retratando a preocupação com as políticas educacionais delineadas para superar as dificuldades mais marcantes. Isso significa que, necessariamente, o papel do Estado na formulação das políticas deve ser considerado, especialmente no que diz respeito à oferta da educação básica no Brasil.

Uma análise circunstanciada sobre a educação deve levar em conta a complexidade das relações que envolvem a organização político-territorial adotada pelo Estado, os limites históricos e sociais que demarcam o federalismo no Brasil e seus desdobramentos na área educacional. Sinalizando para melhorias nessa área, busca-se o fortalecimento do pacto federativo, a partir de relações de cooperação entre os entes federados, para a superação das assimetrias regionais que demarcam o cenário educacional brasileiro. Assim, este texto analisa os aspectos fundantes do federalismo no contexto brasileiro, privilegiando a literatura que discute o papel dos

entes federados após as mudanças ocorridas com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Ainda, relaciona a temática à Educação, dialogando sobre o regime de colaboração e as diretrizes do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Considerando que há tênues limites entre os espaços de poder compartilhados pelos entes federados, por vezes previstos na Constituição, buscase uma maior clareza no compartilhamento do poder, mantendo a interdependência entre os entes por meio de regras claras de atuação em cada nível de governo. Questiona-se: o PAR fortalece o regime de colaboração? Seria possível afirmar que o PAR efetiva as regras do jogo federativo? Há a coexistência de interdependência, autonomia e cooperação?

Deve-se observar que a estruturação do federalismo na educação mesclase à própria formação histórica brasileira, enfrentando um cenário marcado por desigualdades regionais, fragmentação do sistema político e dificuldades na divisão de atribuições entre os três níveis de governo. As diretrizes adotadas pelo Governo Federal em decorrência das novas exigências da sociedade, tendo como marco regulatório a Constituição Federal de 1988, favoreceram a instauração de arranjos sociais e políticos, voltados para a efetivação dos preceitos que regem o federalismo cooperativo, inclusive com o intuito de vencer os limites históricos da política educacional brasileira em sua dinâmica federativa.

No campo da educação, essa lógica de organização favoreceu a descentralização das ações, por meio da definição de competências para os diferentes entes federados e da introdução de novas iniciativas na gestão das relações intergovernamentais. No federalismo cooperativo, busca-se uma autonomia baseada na coexistência com a interdependência entre os entes. Sendo assim, a decisão de discutir o PAR baseia-se em sua relevância social e política, uma vez que a implementação das políticas educacionais tem proclamado novas tendências nas relações entre o Governo Federal e os municípios. O texto está organizado em duas partes. A primeira tece considerações sobre o federalismo brasileiro, refletindo sobre a necessidade de uma melhor coordenação federativa, e a segunda analisa os aspectos relacionados à gestão educacional disposta pelo PAR.

2. NOTAS SOBRE O PAPEL DOS ENTES FEDERADOS NO REGIME DE COLABORAÇÃO

Considerando que o federalismo tem grande importância para o desenvolvimento da política social, mas que isso depende do contexto político em que as instituições estão inseridas e do tipo de federalismo adotado pelo Estado (PIERSON, 1995), é preciso analisar os arranjos administrativos e legais que estão na base das relações intergovernamentais no setor educacional brasileiro. Encontrar uma associação entre as bases conceituais do federalismo e a educação é fundamental para entender como tem se efetivado a cooperação por meio do pacto federativo, cooperação essa que se consubstancia em regime de colaboração.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) optou por um federalismo cooperativo. No terreno das políticas sociais, a Constituição foi pensada

para ultrapassar o sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, e os modelos de federalismo centrífugo e centrípeto (CURY, 2010). Por isso, propôs uma modalidade de federalismo cooperativo, com um sistema marcadamente descentralizado, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as esferas de governo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria, e também pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados (ALMEIDA, 2001; CURY, 2010). Esses, portanto, são os temas que configuram o contexto imbricado das relações intergovernamentais no Brasil: descentralização, autonomia, cooperação e coordenação federativa.

Mais um elemento que caracteriza a descentralização no Brasil está vinculado a associá-la à municipalização, constituindo “um modelo no qual, cada município, independente de suas diferenças, deveria assumir todo o rol de políticas públicas que cabem a esse ente federativo” (ABRUCIO, 2001, p. 102). Deve-se observar que o Brasil é marcado por uma grande disparidade na distribuição de terra e população entre seus estados, resultando em uma complexa estratificação dos estados em termos de importância econômica e demográfica (COSTA, 2003). As dificuldades são também acentuadas pelas desigualdades de capacidades administrativa, técnica e financeira dos estados e dos municípios. Para enfrentar os problemas estabelecidos com a implantação de um processo descentralizador, devem ser apreciados assuntos importantes, tais como a construção de um sólido pacto nacional, o estabelecimento de boas estruturas administrativas no plano subnacional e a democratização dos governos locais (ABRUCIO, 2002).

O pacto federativo também assume como condição necessária a existência de autonomia. Mas, de que autonomia se está falando? É preciso insistir no fato de que, muito embora seja possível discutir o cenário em que o federalismo se desenvolveu no Brasil, deve haver um significado para a autonomia que seja inconfundível, tendo em vista que a autonomia preconizada pelo federalismo cooperativo é aquela que coexiste com a interdependência entre os entes. Por isso, defende-se que os espaços de poder sejam compartilhados entre os entes federados, sabendo-se que os limites são tênues, mas entendendo que a autonomia é condição necessária para a efetivação da democracia em âmbito federal. É por essa vertente que se mantém a unidade na diversidade, ou seja, resguardando a autonomia local.

A CF de 1988 está firmada como marco jurídico essencial à formalização do pacto federativo, pois reúne e, ao mesmo tempo, garante a autonomia de União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18), com competências privativas da União (art. 22), comuns aos entes (art. 23) e concorrentes entre os entes federados (art. 24). O estabelecimento de arranjos institucionais e regras de decisão do governo compreendem uma série de disposições jurisdicionais (OBINGER; CASTLES; LEIBFRIED, 2005), por isso considera-se que a maior expressão do pacto federativo na área educacional é o regime de colaboração, cuja demanda por regulamentação deve ser prioridade da agenda governamental, pois o estabelecimento dos processos institucionais para a organização das políticas públicas depende disso.

Em se tratando do regime de colaboração e com a finalidade de garantir o

direito à educação, o art. 211 da supracitada Constituição, incluindo as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009, preconiza que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o qual também é designado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Quanto aos municípios, esses são responsáveis pela organização do sistema municipal de ensino, bem como ação redistributiva em relação as suas escolas.

O novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) traz em seu art. 13, com a instituição do Sistema Nacional de Educação, a articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração. Logo, ao estabelecer o desenvolvimento de ações integradas, retoma os princípios do federalismo cooperativo. O espaço do município no regime de colaboração é afirmado pela via legal, por meio do direito à emissão de normas e estabelecimento de políticas, consolidando a não existência de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, estados e municípios), ao menos no âmbito da lei.

A descentralização das políticas públicas para estados e municípios, que passaram a ser provedores de serviços sociais, não se constitui tarefa fácil, por isso, enfatiza-se a necessidade da coordenação das ações. A coordenação federativa é necessária, portanto, porque existem diversas variáveis que comprometem a dinâmica dos arranjos federativos. Pierson (1995) argumenta que o funcionamento dos sistemas federais tem implicações para o poder político de grupos econômicos, suas escolhas de parceiros de coalizão e suas atitudes em relação à atividade política por cada nível de governo. Para que se possa concretizar o federalismo cooperativo sob uma coordenação nacional efetiva, é necessário, em primeiro lugar, apreender as raízes históricas que criam a natural tensão existente nos arranjos federativos, a saber, tensões entre unidade e diversidade, união e autonomia, cooperação e concorrência, centralização e descentralização. Em seguida, deve-se buscar compreender o tipo de heterogeneidade existente para traçar possíveis e distintos arranjos que possam resolver essas tensões, minando as diversidades para manter a unidade do Estado nacional.

Existe, no Brasil, uma grande conjugação de esforços no sentido da manutenção da unidade e da definição de uma identidade nacional. Reduzir os efeitos das heterogeneidades brasileiras é tarefa premente dos governos, a partir de políticas de Estado que, gradativamente, superem as desigualdades regionais. Isso permite afirmar que a coordenação federativa no Brasil deve reunir políticas sociais de combate às desigualdades, considerando, de um lado, a capacidade político-administrativa de cada estado e município, para prestar assistência aos entes que dela necessitem, e, de outro lado, a diversidade de interesses da sociedade.

3. O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM TRÊS FASES: concepção, elaboração e execução no horizonte do federalismo cooperativo

Ao apresentar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como programa de ação, contemplou-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE para o planejamento e a gestão educacional na educação básica. A sequência adotada para a concretização dos objetivos do MEC está assim relacionada: o PDE funciona como um grande guarda-chuva que abarca diversos programas, dentre os quais se encontra o Plano de Metas, que, por conseguinte, referenda o Plano de Ações Articuladas (PAR). Porém, a elaboração de políticas públicas que inclua o poder político dos vários entes federados, com interesses e capacidades distintas, certamente criará complicações para a formulação, implementação e modificação das políticas sociais (PIERSON, 1995). Origina-se, então, como imperativo desse texto, analisar essas complicações.

O Plano de Metas e o PAR se assentam nas seguintes bases normativas: Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007; Resolução FNDE nº 29/2007, de 20 de junho de 2007; Resolução FNDE nº 14/2012, de 8 de junho de 2012; Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. São esses os documentos que fixam as condições de prestação de serviços pelo Governo Federal, em regime de colaboração com estados e municípios, determinando aspectos como a elaboração do PAR, regras de participação dos entes, instituição do Ideb, critérios para adesão ao Plano de Metas, condições para a assistência técnica e financeira, definição das responsabilidades dos agentes, instrumentos para transferência de recursos financeiros, acompanhamento e controle social dessas transferências.

Com o objetivo de construir relações de sentido mais profundas entre os princípios do federalismo cooperativo e o PAR, enquanto política pública de responsabilidade do Estado, é necessário realizar um estudo do resgate histórico do PAR, buscando elementos que permitam uma melhor compreensão dos fatos desde a origem, em abril de 2007. A UNESCO desenvolveu um relatório no qual descreve o histórico acerca da concepção e criação do Plano de Metas, bem como do processo de sua implementação. Declara-se, nesse documento, que os pontos mais importantes postos em pauta para a criação do Plano de Metas foram (BRASIL, 2010, p. 6-7):

- a) a necessidade de realizar um diagnóstico da situação educacional de cada Estado e cada Município, assim como a elaboração de plano de ação;
- b) a prioridade de atendimento, pelo MEC, aos municípios com menor IDEB;
- c) o agrupamento dos programas e ações do MEC e FNDE em eixos temáticos, linhas de ação e itens financiáveis.

Assim, tomando como alicerce o disposto nos art. 23, inciso V, art. 205 e art. 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, e nos arts. 8º a 15 da LDB

9.394/96, o Plano de Metas foi instituído por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 e se intitula, no art. 1º, como “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração” (BRASIL, 2007a, n.p.). Porém, ao analisar o relatório da UNESCO, percebe-se que uma primeira versão do Plano de Metas foi elaborada inicialmente por dois consultores do MEC, para, depois, ser discutida e referendada em reunião com outras oito pessoas, representantes do MEC, FNDE, UNICEF, UNESCO e INEP (BRASIL, 2010). Portanto, se a elaboração desse documento-base não contou com a participação de todos os entes federados, a “conjugação de esforços” não se deu no sentido da discussão coletiva sobre os objetivos e princípios do programa ou das estratégias de execução.

A participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) no processo de concepção do Plano de Metas e do PAR não foi confirmada, embora se reconheça a importância da atuação dessa instituição no momento em que foi necessária a mobilização dos municípios para aderir ao PAR, ou seja, na etapa de elaboração. Camini (2009, p. 255) também confirma essa informação em seu estudo:

a iniciativa da mobilização e convite para estabelecer parceria com os entes federados, estados, municípios e Distrito Federal para a adesão à proposta, traduzida em compromisso que implica em assumir as diretrizes já estabelecidas no Decreto Federal nº. 6.094/2007 partiu do MEC. A pesquisa revelou a participação privilegiada da UNESCO e UNICEF nos debates iniciais e na realização de pesquisas que deram origem às diretrizes do Plano. A Undime, no que pese ter confirmado também sua participação, o que ficou evidenciado é que a sua inserção efetiva ocorreu através da adesão e mobilização já no processo de implantação do Plano de Metas Compromisso.

O Decreto nº 6.094 apenas define as atribuições dos municípios para concretizar as metas, acarretando implicações negativas do ponto de vista do pacto federativo, do regime de colaboração e das relações intergovernamentais, pois não se efetivaram os princípios da interdependência, da autonomia, da cooperação, nem a garantia da equidade. Ora, se, com a redemocratização, o município “ganhou” autonomia pela via da descentralização, deveria, portanto, fortalecer sua capacidade institucional de formulação e implementação de políticas educacionais, mas permanece na retaguarda do Governo Federal, atuando como mero executor da política. Segundo Elazar (2011), o problema da descentralização é que, devido à existência da autoridade de um governo central, este pode descentralizar e recentralizar novamente, se quiser. Não seria esse o caso da concepção do Plano de Metas? Defende-se que sim, pois o MEC recentralizou a concepção do Plano para depois descentralizar apenas sua execução, como será discutido mais adiante.

Dentre as razões que nortearam a concepção do Plano de Metas, é importante registrar que, de acordo com o documento da UNESCO, o mesmo foi criado porque, em meio a outros fatores, constatou-se a baixa capacidade institucional dos municípios brasileiros:

Um dos fatores que levou a criação do Plano de Metas Compromisso Todos

pela Educação foi a percepção do presidente do FNDE, Daniel Balaban, quando através de estudos identificou que os municípios que apresentavam projetos ao FNDE, a fim de obterem recursos eram sempre os mesmos. De acordo com relatos do próprio presidente, em torno de 80% dos municípios brasileiros nunca sequer haviam apresentado projetos para obtenção de recursos, ou então, quando apresentavam, estes eram reprovados: ou pela forma ou pela inconsistência da proposta. Ou seja, aqueles municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica, seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na confecção de projetos, sempre acabavam obtendo os recursos (cerca de 20% do total de municípios). E os demais, aqueles com baixa capacidade técnica ficavam a margem de conseguir qualquer forma de financiamento gerado pelas transferências voluntárias. O único acesso, até então era aquele garantido pelas transferências legais (BRASIL, 2010, p. 4).

Sobre esse enfoque, cabe destacar que é devido à existência de várias unidades constituintes que há implicações para os atores sociais, pois um ambiente institucional mais complexo e fragmentado cria um cenário bastante distinto de ação estratégica (PIERSON, 1995). Como os municípios brasileiros apresentam, historicamente, um cenário fragmentado em relação a sua formação e à capacidade institucional, possivelmente essas ações estratégicas distintas estejam relacionadas à urgente necessidade, visualizada pelo FNDE, para o estabelecimento de políticas de indução, estimuladas pelo Governo Federal, como é o caso do PAR. O MEC já reconheceu essa deficiência, pois, quando constatou que o Ideb da rede municipal estava inferior ao da rede estadual, observa que o processo de municipalização não foi acompanhado dos devidos cuidados (HADDAD, 2008). Assumindo, portanto, um caráter centralizador, o PAR configura-se como um instrumento que busca “compensar a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro” (FERREIRA, E.; FONSECA, 2011, p. 88). Considera-se que intenção do PAR é positiva, porém, traz como implicação o fato de não envolver os entes na concepção dos programas e ações.

As heterogeneidades que estão presentes no território brasileiro configuram, na educação, um cenário de desigualdade que culmina com a trajetória histórica de dificuldade de acesso à educação. Visando ao enfrentamento das desigualdades educacionais que marca esse regionalismo, reconhece-se que “toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior” (HADDAD, 2008, p. 5). Assim, o Governo Federal, por meio do MEC, afirma a importância do vínculo entre educação e ordenação territorial, uma vez que é no território (município) que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Isso porque não há escola localizada geograficamente na União ou no estado. A escola está no município. Obinger, Castles e Leibfried (2005) asseguram que o federalismo desenvolve um conjunto de arranjos institucionais e regras de decisão do governo central que incorporem os interesses de base territorial. Portanto, da perspectiva do federalismo, a indução de uma relação da União com os municípios para o desenvolvimento cooperativo e articulado de políticas sociais firma-se no sentido da redução dessas heterogeneidades. Contudo, analisando a fase de concepção do

PAR, verifica-se que, no caso brasileiro, essa função é exercida com fragilidade, especialmente no que se refere à articulação do governo central com as unidades subnacionais.

O Plano de Metas e o PAR estão imbricados por natureza. O art. 9º da Resolução FNDE nº 29/2007 define que “as ações que compõem o Compromisso serão implementadas progressivamente e constarão do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2007b, n.p.). Assim, tanto o Plano de Metas quanto o PAR estão estruturados em torno de quatro dimensões: I – Gestão Educacional; II – Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; III – Práticas Pedagógicas e Avaliação; e IV – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Em termos de estrutura, cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos.

O PAR 2011-2014 sofreu alterações em sua estrutura, passando a contemplar um maior número de indicadores em relação a sua primeira versão: “foram incluídos novos indicadores, bem como alguns já existentes tiveram sua redação aprimorada, para que o diagnóstico seja realizado de forma mais próxima da realidade de cada município e com maior precisão” (BRASIL, 2011, p. 6). O modelo proposto pelo MEC sofreu modificações significativas, porém esse momento não se configurou como uma etapa participativa, em que os municípios pudessem propor, criticar, sugerir. Os limites enfrentados pelo Governo Federal são compreensíveis, no sentido de que coordenar uma política pública de dimensão territorial envolve dificuldades, mas considera-se que o espaço para a colaboração estaria mais concretamente firmado se tivesse ocorrido abertura à participação dos municípios na avaliação das mudanças. Nesse sentido, Garcia e Queiroz (2012, p. 190) avaliam que “a participação dos sujeitos nos processos decisórios não tem sido uma constante na história da educação brasileira”. Destarte, a autonomia do município foi mais uma vez cerceada; não puderam participar do processo de concepção do PAR, e agora, quando haveria a possibilidade de serem contemplados para colaborar com o novo modelo, não puderam, mais uma vez, participar. Restou-lhes, portanto, refletir sobre os indicadores do diagnóstico, elaborar o PAR 2011-2014 e executar as ações definidas.

Sobre a segunda fase, de elaboração do PAR pelo município, mudanças significativas na relação entre a União e os entes federados foram introduzidas com o Plano de Metas. Reconhecendo as dificuldades de grande parte dos municípios, o MEC compromete-se a oferecer assistência técnica aos mesmos na elaboração do PAR. Nessa perspectiva, Saviani (2009) posiciona-se em favor da iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência, pois, em razão das insuficiências técnicas e financeiras e dos altos índices de desigualdades entre os municípios, a transferência do ensino fundamental aos mesmos tem se constituído como um ponto de estrangulamento, agravando as deficiências qualitativas da educação. É nesse sentido que Pierson (1995) argumenta que, no dilema do shared decision making (tomada de decisão conjunta), as unidades constituintes podem empregar estratégias variadas para contornar arranjos que achem problemáticos. O Plano de Metas seria, nesse contexto, uma das estratégias do Governo Federal para

minimizar essas insuficiências. Nesse sentido, visto do ângulo político, “o planejamento está intimamente ligado à própria estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 81).

Para auxiliar os municípios quanto à elaboração do PAR, o MEC produziu uma série de documentos, os quais especificam informações detalhadas sobre os programas e ações das diversas secretarias do MEC, além de explicar o passo a passo do diagnóstico e dos planos de ação do PAR 2007-2010 e 2011-2014 no SIMEC, conforme lista a seguir:

- a) Guia Prático de Ações: versões de 2007, 2009 e 2011.
- b) Manuais de Elaboração: Instrumento de Campo (agosto de 2008), Orientações gerais para aplicação dos instrumentos (setembro de 2008), Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas dos municípios (novembro de 2009), Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios 2011-2014 (setembro de 2011), Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas do município (junho de 2013).

A elaboração do PAR segue alguns procedimentos (BRASIL, 2007b): primeiro, o diagnóstico do contexto educacional; segundo, ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados; terceiro, metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb. A concretização dos objetivos do Plano de Metas está atrelada ao que dispõem os arts. 3º, 4º e 5º, do Decreto nº 6.094, estabelecendo o termo de compromisso como condição para a adesão ao Plano e o IDEB como indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão. Na verdade, o Decreto trata a adesão como voluntária, mas condiciona o recebimento do apoio à assinatura do termo, ao compromisso de realização da Prova Brasil e à elaboração do PAR. E as ações do mesmo foram direcionadas pelas projeções do IDEB, com o objetivo de serem atingidas as metas intermediárias previstas pelo MEC.

Em termos operacionais, conforme explicita o primeiro documento preparado para orientar as equipes na elaboração do PAR 2007-2010, denominado “Instrumento de Campo”, essa elaboração deveria ser realizada com base em um instrumento que cumpre três etapas (BRASIL, 2008): a Parte I (Elementos pré-qualificados) com informações sobre dados da unidade e dados demográficos e educacionais quantitativos, a Parte II (Instrumento para coleta de informações qualitativas), com o diagnóstico da situação educacional local baseado nas quatro dimensões, e a Parte III (Sistematização das informações) contempla o quadro com a pontuação para síntese por indicador, síntese por dimensão e síntese das questões pontuais.

Desse modo, os elementos pré-qualificados serviriam de subsídios para auxiliar no diagnóstico que, conforme informações do “Instrumento de Campo”, os indicadores são assinalados segundo critérios, cuja descrição corresponde a quatro

níveis, sendo a pontuação 4 a mais positiva e a pontuação 1 a que sinaliza uma situação mais negativa (BRASIL, 2008). Após apresentar essa estrutura, esse mesmo documento traz uma afirmação acerca dos critérios, a qual merece ser discutida:

Cabe lembrar que critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis; qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes, o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local (BRASIL, 2008, p. 10, grifo nosso).

Se a própria estrutura estabelecida para a análise diagnóstica culmina com a escolha de uma pontuação, então, não haverá, como resultado da avaliação, um diagnóstico que permita muita flexibilidade, pois, em determinado momento, será necessário escolher um número que melhor retrate a realidade observada. Nesse caso, pela própria afirmação supracitada, observa-se o reconhecimento dessa limitação do instrumento de diagnóstico, dado que há múltiplos olhares por parte dos avaliadores, embora se defenda, de forma contraditória, que os critérios e indicadores são flexíveis.

No exercício do PAR, Haddad (2008, p. 14, grifo nosso) o considera uma política que “agrega **ingredientes novos** ao regime de colaboração”. Nas palavras do então Ministro da Educação, esses ingredientes estariam relacionados a “convênios unidimensionais e efêmeros” que foram substituídos pelo PAR, visando a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem (HADDAD, 2008, p. 14), mas é necessário considerar que, embora se perceba, com essa iniciativa, uma maior transparência em relação ao uso dos recursos financeiros públicos, a adesão ao PAR direcionou estados e municípios a seguirem as estratégias preestabelecidas pelo MEC, limitando a ação dos entes às metas concebidas em âmbito nacional. Se o espaço do município no regime de colaboração é afirmado pela Constituição Federal de 1988, quando mediante o alargamento de responsabilidades e competências, possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo-lhes autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, aqui, com o PAR, esse espaço foi sendo restringido, sobretudo no que se refere a sua possibilidade de conceber políticas locais.

Nesse sentido, o conteúdo do livro do PDE utiliza um discurso que não corrobora a prática demandada aos gestores municipais, pois emprega termos que remetem à ideia de que há tomada de decisão conjunta (WRIGHT, 1978; WATTS, 2006), porém, na prática, descentralizou-se para a gestão municipal apenas a elaboração do PAR, não compartilhando com os entes de todas as fases que o compõe. Isso fica claro pelo art. 14 da Resolução FNDE nº 47/2007, quando diz que “os Municípios [...] serão **comunicados** sobre [...] o regime de colaboração” (BRASIL, 2007b, p. 1, grifo nosso). O texto diz que os planos serão “**construídos com a participação** dos gestores e educadores locais, baseados em **diagnóstico de caráter participativo**, [...] que permite a **análise compartilhada** do sistema educacional” (HADDAD, 2008, p. 14, grifo nosso). Para que essa afirmação pudesse ser mais bem

concretizada, deveria haver dois tipos de estrutura: intergovernamental, para facilitar a consulta, a coordenação e a tomada de decisão conjunta entre os governos, e intragovernamental, permitindo a coordenação das relações com outros entes, de modo a participarem efetivamente dessas interações (WATTS, 2006).

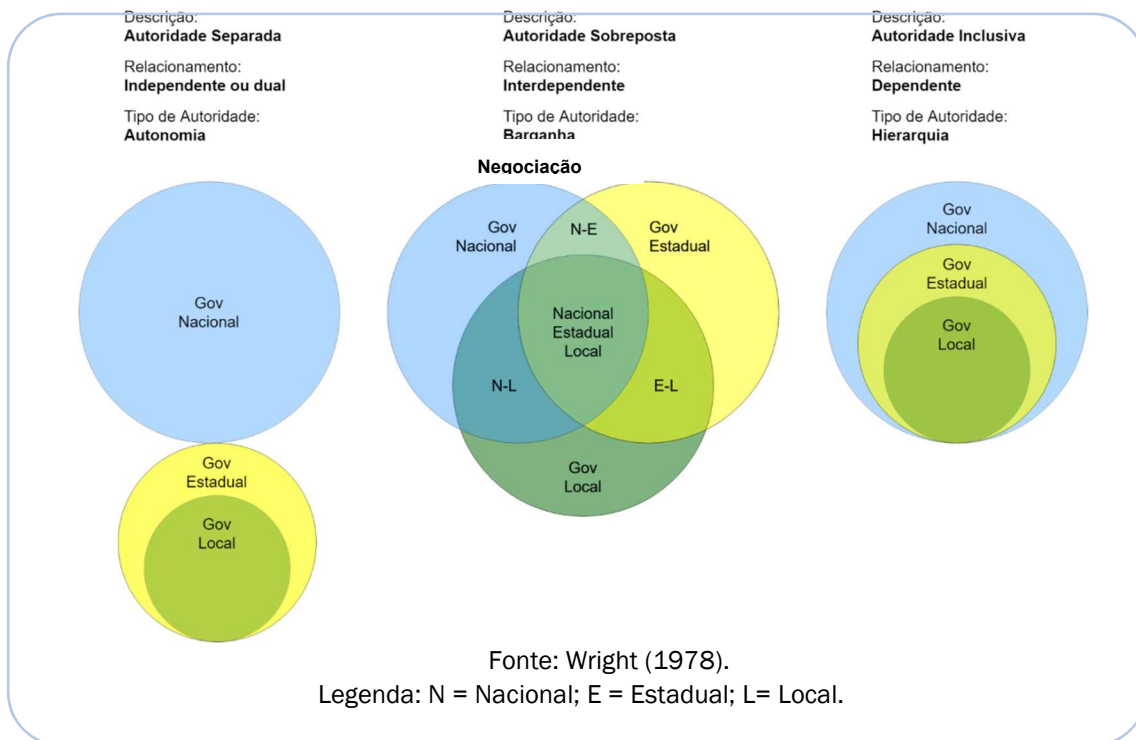
Analisando a terceira fase, execução do PAR pelo município, questiona-se: essa execução estaria relacionada à descentralização de ações? Estaria, enfim, proporcionando o regime de colaboração? Para discutir essas questões, é necessário refletir sobre o conteúdo dos planos. Existem, basicamente, três formas de cumprimento das subações que compõem os planos (BRASIL, 2011): assistência técnica do MEC, assistência financeira do MEC e executada pelo município. Assim, elaborado o PAR, o município deve realizar uma parte das ações, mas também fica na dependência do MEC, à espera da assistência técnica e financeira. Ou seja, o município deve desenvolver algumas ações no âmbito local, mas estas estão atreladas a um conjunto de outras ações vinculadas. Poderia, então, o PAR, na fase de execução, aproximar-se da ideia de pacto de colaboração? Possivelmente essa política tem a intenção de promover a “unidade na diversidade”, expressão primeira do federalismo cooperativo, na medida em que pretende, no universo de mais de cinco mil municípios brasileiros, com suas especificidades regionais, garantir que todos tenham o mesmo diagnóstico e o mesmo padrão para os planos de ação. Ainda, que tenham todos a oportunidade de receber assistência técnica e financeira do MEC.

Em que pesem todas as contradições e limites observados nas fases de concepção e elaboração do PAR, reconhece-se que, na fase de execução, o mesmo procura contemplar as ações que possam conduzir o município ao alcance de uma educação de melhor qualidade. Mas o federalismo cooperativo busca uma autonomia baseada na coexistência com a interdependência entre os entes. Assim, é preciso insistir no fato de que, em se tratando da execução do PAR, essa afirmação seria verdadeira apenas parcialmente, ou seja, existe a interdependência, mas essa se materializa de forma paradoxal: de um lado, são previstas ações em que tanto o ente nacional quanto o ente local comprometem-se, porém, de outro lado, a estrutura do PAR não permite ao ente local (município) exercer sua autonomia em termos de decisão.

Avaliam-se então, três fases que compreendem a discussão em torno do PAR: concepção, elaboração e execução. O MEC exerce sua função de coordenação federativa, assumindo como desafio o papel de “estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas” (BRASIL, 2014, p. 8). Por meio do Plano de Metas, o PAR se apresenta como instrumento que visa à superação das lacunas de articulação federativa, buscando, no horizonte das relações verticais, fundamentar e concretizar o alcance das metas nacionais.

A interdependência das relações intergovernamentais entre as unidades de governo pode firmar-se mediante três modelos, delineados por Wright (1978): Autoridade Separada (autonomia), Autoridade Sobreposta (negociação) e Autoridade Inclusiva (hierarquia), expressos na Figura 1.

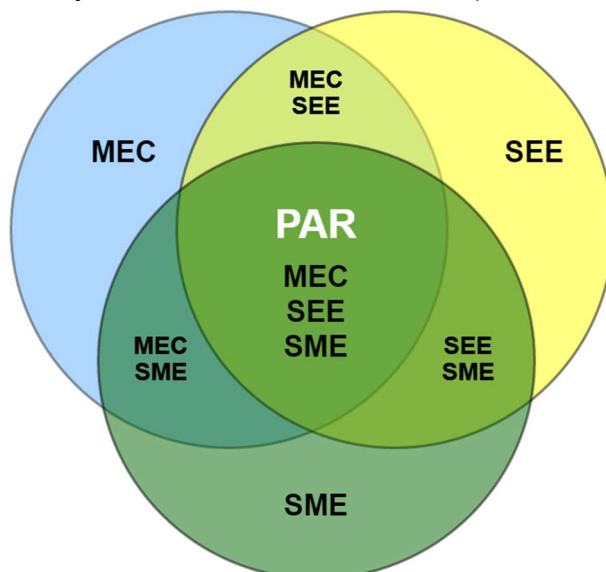
Figura 1 – Relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



Os modelos denominados Autoridade Separada e Autoridade Inclusiva encontram-se nas extremidades do espectro: no primeiro, o governo nacional e os governos estaduais são autônomos, enquanto, no segundo, prevalece a hierarquia (WRIGHT, 1978). O modelo de Autoridade Sobreposta é o mais representativo do funcionamento das relações intergovernamentais. Os círculos sobrepostos expressam três características particulares do modelo: primeiro, as esferas do governo envolvem a tomada de decisão simultânea entre unidades (ou funcionários) nacional, estadual e local; segundo, as áreas de autonomia e domínio de cada jurisdição específica são comparativamente pequenas; terceiro, o poder e a influência permitidos, a cada esfera do governo, são limitados, e, por isso, produzem um padrão de autoridade em que prevalece a negociação (WRIGHT, 1978).

As relações intergovernamentais estabelecidas com os procedimentos operacionais determinados para a elaboração dos planos de ação do PAR, estaria, dentro dos modelos delineados por Wright (1978), em um padrão que foge ao ideal de autoridade interdependente. Buscando uma aproximação com esse modelo, existiriam arenas de interdependência para a concepção e a elaboração da política educacional no entorno do PAR, prevalecendo a barganha entre o Ministério da Educação (MEC), Secretaria Estadual de Educação (SEED) e Secretaria Municipal de Educação (SME) sobre o conteúdo dessa política educacional, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Simulação de Modelo de Autoridade Sobreposta no âmbito do PAR

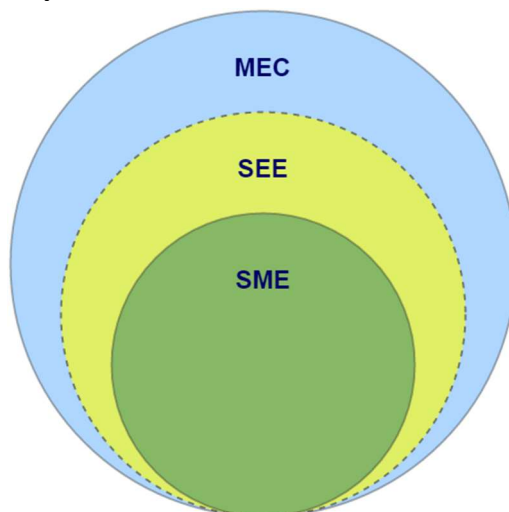


Fonte: elaborado pelos autores com base em Wright (1978)

No entanto, tomando como base a exposição acerca do modo pelo qual o PAR foi concebido e elaborado nos ciclos 2007-2010 e 2011-2014, bem como pela maneira como sua execução está pautada, verifica-se que, na prática, esse modelo de Autoridade Sobreposta não está em vigor. Ademais, não se percebem arenas de negociação relacionadas à concepção do PAR que tenham envolvido os entes federados dos níveis estadual e local. Tal entendimento também se dá pelo fato de que o MEC reuniu as informações do PAR no sistema de informações SIMEC, que concentra os dados das três etapas que compõem a elaboração/execução do PAR: diagnóstico da realidade do município, elaboração dos Planos de Ação e monitoramento das ações planejadas. No entanto, o SIMEC incorporou um modelo elaborado pelo MEC, em uma estrutura padrão para todos os municípios brasileiros, não permitindo levar em consideração as especificidades da realidade local. Compreende-se, assim, que não é o modelo que se adequa às necessidades municipais, mas é o município que precisa se adaptar ao modelo proposto, ou – por que não dizer? – imposto.

O padrão de relações intergovernamentais que sustenta a lógica do PAR está relacionado ao modelo de Autoridade Inclusiva, no qual os estados e municípios configuram-se como unidades administrativas, e o governo nacional, como centralizador das decisões. Tal modelo estaria desenhado da seguinte forma (Figura 3):

Figura 3 – Simulação de Modelo de Autoridade Inclusiva no âmbito do PAR



Fonte: elaborado pelos autores com base em Wright (1978)

As relações, nesse modelo, baseiam-se em um relacionamento cujo cerne está na dependência do ente local perante o nacional, ou seja, prevalece a autoridade hierárquica entre os entes. Os argumentos que sustentam que, no âmbito do PAR municipal, o MEC estabelece uma relação com as Secretarias Municipais de Educação em que prevalece a hierarquia são:

- a) os relatos da UNESCO demonstram que o PAR foi pensado e planejado para todo o território nacional a partir de um pequeno grupo de consultores do MEC;
- b) criou-se uma estrutura padrão, sendo o PAR inserido em um formato de diagnóstico e análise que não contempla todas as especificidades regionais;
- c) o papel desempenhado pelos entes estaduais (por meio das SEE) na concepção, elaboração e execução do PAR municipal é periférico, pois varia de acordo com os interesses de cada estado, podendo, inclusive, inexistir qualquer relação sobre esse tema, motivo pelo qual utilizou-se uma linha tracejada na Figura 2;
- d) o segundo ciclo de planejamento foi iniciado (2011-2014) com alguns ajustes na metodologia, porém, não se tem relatos do envolvimento dos municípios nessa avaliação;
- e) ao utilizar um sistema de informação como instrumento de operacionalização do PAR, evidenciou distanciamentos entre os municípios no quesito da competência técnica para manusear o sistema.

Refletir sobre como seria se o modelo de Autoridade Sobreposta estivesse em vigor é importante porque fornece a base conceitual para ir além do que se apresenta no campo situacional, permitindo pensar sobre diferenças nas relações entre os entes federados, quando compartilham competências em termos de políticas educacionais. É preciso pensar nas dificuldades de concretização do

modelo. As relações baseadas em autoridade sobreposta requerem um processo decisório de negociação, ou seja, um processo de tomada de decisão que difere de uma abordagem hierárquica ou independente. No entanto, conforme alertam Agranoff e Radin (2014), os requisitos legais e formais ligados à implementação de programas federais tendem a se reverter para esses dois modelos tradicionais, pois as regras e regulamentos estabelecidos raramente criam um método adequado para conceber espaços e processos de relações de barganha. Ademais, quanto maior o número de atores envolvidos no processo de implementação de políticas, mais complexo é esse processo.

Ainda que o modelo de Autoridade Sobreposta possua limites a sua implementação, as seis características originais propostas por Wright (1978) não só permanecem atuais, como também têm crescido, conforme constatam Agranoff e Radin (2014): primeiro, o poder está cada vez mais disperso – pode variar do governo federal para os estados, para os governos locais, ONGs, empresas subcontratadas; segundo, a autonomia continua sendo limitada, mas defini-la é cada vez mais difícil, com tantos atores e interesses; terceiro, a interdependência é mais facilmente reconhecida, mas cada vez mais problemática em termos práticos; quarto, embora a cooperação seja bastante procurada, a natureza competitiva das diversas organizações envolvidas é latente; quinto, a barganha e a negociação permanecem, mas agora estende-se para além das preocupações sobre a responsabilidade dos programas, pois incluem informação, conhecimento, recursos e uma série de questões legais; e sexto, a negociação continua sendo a principal ferramenta interativa, mas segue, frequentemente, outros processos de relações intergovernamentais, que vão desde parâmetros regulamentares de dois níveis de governo a processos organizados em rede.

Assim, para que o PAR possa ser considerado como uma política em que prevalece a barganha e a negociação, será necessário superar o padrão hierárquico vigente, pois, atualmente, a política educacional planejada pelo ente federado nacional, o MEC, é apenas executada pelo ente local, o município. E, apesar do esforço em retratar alguma relação entre o ente estadual e o municipal no âmbito do PAR, sabe-se que o PAR municipal sequer considera a existência de ações de envolvam alguma assistência estadual. Se assim o fosse, não existiria apenas “assistência técnica do MEC”, “assistência financeira do MEC” e “executada pelo município” como formas de execução, ou seja, existiria alguma forma de “assistência do estado”, mas não há. Ainda, não foi possível constatar, na análise dos documentos normativos e instrucionais relacionados ao PAR, menção formal sobre o papel a ser exercido pelos governos estaduais na assistência à elaboração do PAR, ou seja, na fase de diagnóstico e construção dos planos de ação.

4. CONCLUSÃO

Este texto analisou as concepções que regem o PAR, sob o prisma da literatura que versa sobre o federalismo e suas nuances. Nas três fases que

compreendem a discussão em torno do PAR – concepção, elaboração e execução – observou-se um primeiro momento de total centralização por parte do MEC, com a concepção do PAR 2007-2010 e também com as mudanças promovidas no PAR 2011-2014, sendo pensadas exclusivamente por uma pequena equipe do MEC. Em um segundo momento, o MEC descentraliza para o município a fase de elaboração do PAR, dando a impressão de que, por meio da descentralização, o município estaria por exercer sua autonomia em termos do planejamento educacional, mas tal autonomia é regulada pela própria estrutura padrão que foi criada. E, em um terceiro momento, está a execução das ações, fase marcada por uma articulação federativa um pouco mais acentuada.

O PAR é um mecanismo institucional do Governo Federal que intenciona proporcionar o fortalecimento das relações intergovernamentais no âmbito da educação básica, visando à melhoria da qualidade da educação. Para isso, traz como pauta a coordenação federativa de um rol de ações concebidas pelo MEC, com a execução de objetivos compartilhados com os municípios. De um lado, o PAR representa um avanço no sentido de garantir a adesão, mediante termo de compromisso, de todos os municípios brasileiros para realizar sua elaboração. Tal fato permite que o MEC coordene ações padronizadas em todo o território nacional, monitorando, a partir do IDEB, a qualidade de educação básica nacional. De outro lado, não se pode afirmar que o PAR é garantidor da combinação de autogoverno (self-rule) e normas compartilhadas (shared rule), pois o mesmo não permite ao município exercer sua autonomia, uma vez que o município não pode alterar ou excluir qualquer uma das ações, tampouco acrescentar outras ações que considere essenciais.

Conclui-se que o município não tem desempenhado um papel central no que concerne à concepção e à elaboração do PAR. Se Opeskin (2001) já discutiu que a imagem de camada de bolo (layer-cake), com cada nível de governo com pouca oportunidade ou necessidade de interação está ultrapassada, sendo a realidade atual mais parecida com um bolo mármore (marble cake), ou seja, com uma mistura de atividades e de relações de cooperação entre os diferentes níveis de governo, então, o PAR está sustentado na visão tradicional da camada de bolo no federalismo (layer-cake), com os três níveis de governo quase totalmente separados. Isso contrasta com o que propõe o regime de colaboração, pois esse tipo de descentralização de ações não atua com interdependência, não é garantidora de autonomia para o município nem fortalece a ideia de cooperação do pacto federativo.

A autonomia do município é ferida ao não permitir que possa participar da concepção do PAR, tampouco possa decidir, na fase de elaboração, sobre o conteúdo dos planos, restando apenas executá-los. Isso posto, somente é possível deduzir que as relações intergovernamentais entre os entes desembocaram, no dilema do shared decision making, em uma tomada de decisão conjunta que levou a arranjos políticos por vezes insatisfatórios.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, vol. I, abril, 2001. p. 95-105.
- _____. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary Intergovernmental Relationships. **Publius: the journal of federalism**, Easton, PA, 9 set. 2014. Disponível em: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/45/1/139>>. Acesso em: 20 out. 2015.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.51, p.13-34, 2001.
- BRASIL. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.
- _____. **Decreto nº. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias. Brasília, DF, 2007a.
- _____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996.
- _____. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2014.
- _____. Ministério da Educação. **Instrumento de Campo**. Brasília, DF, 2008. 43 p.
- _____. Ministério da Educação. **Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade**. Brasília, DF, 2010. Técnica Fabiane Robl.
- _____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)**. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

CAMINI, Lucia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

COSTA, V. M. F. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In: MEEKISON, Peter (Org.). **Relações intergovernamentais em países federais**. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p.77-88.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

ELAZAR, D. J. **Anàlisi del federalisme i altres textos**. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan/jun. 2011.

GARCIA, L. T. S.; QUEIROZ, M. A. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 43, n. 29, p. 182-207, maio/ago. 2012.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OPESKIN, B. R. Mechanisms for intergovernmental relations in federations. **International Science Journal**, n. 53, p.129-138, 2001.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an international journal of policy and administration**,

v.8, n.4, p. 449-478, out.1995.

_____. **Resolução FNDE nº. 47/2007**. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007b.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

WATTS, R. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: GREER, Scott L (Ed). **Territory, democracy, and justice: regionalism and federalism in western democracies**. London, Pallgrave Macmillan, 2006. p. 201-223.

WRIGHT, D. S. Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, nº 6, 1978. p. 5-28.

ABSTRACT: The comprehension of the power-sharing dynamic in recent transformations of Brazilian federalism requires an elucidation of the federative game rules existent in the interdependency of the federated entities. This paper analyzes the guidelines related to the conception, elaboration and execution of the Plan of Articulated Actions (Plano de Ações Articuladas – PAR), discussing its limits and possibilities through the collaboration regime. Taking as reference the theory of cooperative federalism, having as a Brazilian regulatory framework the Federal Constitution of 1988 and the conceptions that regulate the PAR, it is concluded that, despite strengthening the federative coordination of the Ministry of Education (Ministério da Educação – MEC), the PAR has negative implications from the point of view of the federative pact as it is based on intergovernmental relations whose core is in dependence of the local entity before the national, prevailing hierarchical authority between the entities. Hence, the following recommendations aim to improve the governments' decision-making, with a particular focus on educational management and collaboration.

KEYWORDS: Cooperative federalism. Plan of Articulated Actions. Intergovernmental relations.

CAPÍTULO XVI

OS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE DAS METAS CINCO E SEIS

Suzanne de Souza Soares

OS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE DAS METAS CINCO E SEIS

Suzanne de Souza Soares

Universidade Católica de Brasília

Brasília – Distrito Federal

RESUMO: No Brasil, o direito à educação começou a partir da década de 1930, com as reformas nas políticas públicas. O objetivo desse artigo é avaliar o atual cenário educacional nacional e distrital, por meio das metas cinco e seis dos Planos Nacional e Distrital de Educação. A meta cinco desses planos refere-se à alfabetização, e a meta seis, à educação integral. O corpus corresponde aos dados e aos censos levantados entre 2014 e 2015. Para análise, foi utilizada a metodologia quantitativa, com pesquisa documental e de levantamento. Os resultados indicam que, no Brasil e em Brasília, há uma taxa alta de crianças com dificuldades na alfabetização. Em relação à meta seis, no Brasil, houve um avanço de 6% nas matrículas no primeiro ano de vigência do Plano.

PALAVRAS-CHAVE: educação; plano; metas.

1. INTRODUÇÃO

No mundo ocidental, o direito à educação está constituindo-se como um dos direitos mais elementares de uma sociedade tecnológica. Historicamente, surgiram os direitos civis no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. A trajetória para consolidar um direito está condicionado ao reconhecimento social e ainda da formalização de leis maiores a constituição de um país (LIMA, 2015).

Ainda segundo Lima (2015), quando o direito à educação assumiu a condição de direito subjetivo e delegou aos poderes público municipal, estadual e federal a responsabilidade pelo orçamento, houve um avanço no que concerne a trajetória deste direito fundamental e fundamentante para a cidadania. No Brasil, esse processo começou, realmente, a partir da década de 1930.

Existem, hoje, diversas políticas que objetivam garantir, avaliar e assegurar o direito à educação no Brasil. Dentre elas, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/1996). Entre 2014 e 2015, foram aprovados o Plano Nacional da Educação e ainda o Plano Distrital de Educação. A partir dessas considerações, esse artigo tem como objetivos: (a) explicar o que são o Plano Nacional da Educação (doravante, PNE) e Plano Distrital de Educação (PDE); (b) contrastar quais são as semelhanças entre o PNE e o PDE em relação às metas cinco e seis; (c) avaliar a situação nacional e distrital em relação a essas duas metas; (d) analisar quais foram os resultados da sexta meta do PNE nesse um ano de vigência. Para alcançar esses objetivos, será utilizada a metodologia quantitativa. No

que concerne aos tipos de pesquisa, esse trabalho é documental e de levantamento.

Analisar os planos e metas da educação brasileira corresponde a uma forma de avaliar o atual cenário nacional e tentar entender quais serão as mudanças pretendidas durante os próximos anos. Interessante salientar ainda que, como afirmou Lima (2015, p. 6):

os governos vêm promovendo reformas na educação, não necessariamente para alterar pela educação a condição de classe dos trabalhadores ou produzir uma maior homogeneidade social. Os governos mudam a política educacional em parte para reproduzir a força de trabalho necessária para o mercado de trabalho segmentado e em parte para ganhar legitimidade perante a sociedade, pois estariam corrigindo as falhas da sociedade por meio da educação.

Para avaliar as metas e o atual cenário nacional e distrital em relação à educação, é preciso, primeiramente, explanar o que são o Plano Nacional da Educação (PNE) e o Plano Distrital de Educação (PDE).

2. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Com uma ação renovadora, nas décadas de 1920 e 1930, nasce, pela primeira vez no Brasil, a ideia de um Plano Nacional de Educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, assinado por um grupo especial de educadores, foi o documento que sintetizou as ideias dessa ação e marcou a necessidade de um plano nesses moldes. Nos textos legais, foi na Constituição Federal de 1934, Artigo 150, que apareceu a primeira referência ao Plano Nacional de Educação (doravante, PNE), mas sem estar acompanhado de levantamento ou estudo sobre as necessidades educacionais do país (BRASIL. PNE, 2015).

O Primeiro Plano Nacional de Educação foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação somente em 1962, como cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases, de 1961. O segundo Plano Nacional de Educação foi elaborado em compasso com a Constituição Federal de 1988, em 9 de janeiro de 2001, onde o então presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/ 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação. Doze anos depois de promulgada a Constituição Federal, é concebida a norma legislativa no artigo 214 e requerida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo 'Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública' (SAVIANI, 1998, p.78 apud BRASIL. CÂMARA, 2015).

Em 2014, foi assinado o atual Plano Nacional de Educação que contempla um diagnóstico da educação no país, apresentando princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para os desafios dos problemas educacionais do país.

Importante ressaltar, ainda, que o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece exatamente vinte e uma metas para a política educacional durante dez

anos, entre 2014 e 2024. As metas fazem referência a reformas estruturais para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim melhore a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais (BRASIL. CÂMARA, 2015).

O recente PNE foi instituído pela Lei nº 13.005/2014 e determinou, para o primeiro ano de vigência, a adequação e elaboração de planos estaduais, municipais e distrital de educação consoantes ao plano e texto nacionais. Em Brasília, essa adaptação do Plano Nacional foi aprovada em julho de 2015, estabelecendo, portanto, o Plano Distrital de Educação (PDE).

3. PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Distrital de Educação (doravante, PDE) é o instrumento de planejamento, gestão e integração do sistema de ensino do Distrito Federal, construído com a participação da sociedade, para ser executado pelos gestores educacionais. O documento estabelece 21 metas para o desenvolvimento do ensino no Distrito Federal nos próximos dez anos, com cerca de 400 estratégias para cumpri-las (BRASIL. SINPRODF, 2015).

A aprovação e sanção do PDE são passos importantes na luta para que o Estado realmente priorize a Educação. Porém, a verdade é que este conjunto de metas em nada vai significar se não houver uma pressão efetiva sobre este vagaroso Governo.

O Plano Distrital de Educação provém do preceito do Art. 10, inciso III, da LDB, expresso da seguinte forma:

Os Estados incumbir-se-ão de:

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (BRASIL. Lei nº 9.394).

A conquista da sociedade civil organizada e do governo, eleito para o período de 2011 a 2014, iniciaram-se, no ano de 2011, os encaminhamentos necessários à elaboração do Plano Distrital de Educação para o período de 2011 a 2020, hoje indicado para o período de 2015 a 2024 (BRASIL. SINPRODF, 2015, p. 8). Assim, o Plano Distrital de Educação (PDE), foi aprovado pelo governador Rodrigo Rollemberg, em julho de 2015.

Quanto ao conteúdo, o Plano Distrital de Educação deve inserir-se em um contexto:

de ampliação de direitos; (ii) de visão sistêmica da educação; (iii) de aprofundamento da colaboração entre os entes federados (Sistema Nacional de Educação); e (iv) de garantia de recursos suficientes do Produto Interno Bruto (PIB) para a oferta pública, universal e de qualidade da educação. (BRASIL. SINPRODF, 2015, p.13).

Pelo documento, o Distrito Federal deve oferecer até 2024 educação em tempo integral em 60% das escolas, com atendimento de pelo menos um terço dos estudantes, triplicar a oferta de vagas do ensino técnico e aumentar o percentual do PIB nos investimentos de educação de 3,23% para 6,12%. O governo acredita ter uma dificuldade maior no início devido à crise financeira em que o país está passando, mas espera conseguir fazer mais investimentos nos anos seguintes. A valorização dos profissionais da área de educação é uma das diretrizes do plano, que estipula a equiparação dos vencimentos básicos desses servidores à média de outras carreiras do serviço público distrital com qualificação equivalente. Além disso, o documento traz metas focadas na formação profissional dos professores (BRASIL. SINPRODF, 2015)

Algumas metas porém, possui um menor prazo para serem efetivadas. Por exemplo, a meta 3 prevê que até o ano que vem, todas as crianças de 4 e 5 anos deverão ter as matrículas garantidas nas redes pública e conveniada, assim como os jovens de 15 a 17 anos deverão ter atendimento escolar. Em dois anos, o governo terá de adequar também os planos de carreira dos profissionais da área de educação.

Fábio Pereira de Sousa, o subsecretário de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional da Secretaria de Educação, explica que o documento contempla a possibilidade de alterações ao longo dos dez anos de execução. “O plano prevê ajustes de tempos em tempos porque a educação não é algo estável; pode haver mudanças na legislação federal e novas exigências que venham nos obrigar a incluir itens no PDE.” (SOUSA, 2015 apud BRASIL. SINPRODF, 2015).

3.1. AS METAS CINCO E SEIS DOS PLANOS NACIONAL E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO

Serão analisadas, nesse artigo, as metas cinco e seis do PDE e PNE que têm até 2024 para serem atingidas. Para tanto, foi utilizada a abordagem metodológica quantitativa. Foram apresentados e analisados dados estatísticos dos Censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) e, também, da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD).

No que concerne ao tipo de pesquisa, o trabalho é documental, pois utiliza fontes formadas por material já elaborado como artigos científicos, e recorre ainda a fontes mais diversificadas como documentos oficiais, tabelas e gráficos estatísticos. A pesquisa também é de levantamento, porque são utilizados estudos exploratórios e descritivos com levantamento de amostras de determinado seguimento populacional (Censo).

3.1.1. META CINCO

A quinta meta do Plano Distrital de Educação refere-se à alfabetização:

“Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental.” (BRASIL. SINPRODF, 2015, p. 65). No Plano Nacional de Educação, a meta cinco tem o mesmo objetivo, alfabetizar todos os estudantes, no máximo, até o fim do terceiro ano do Ensino Fundamental. Ou seja, em relação à quinta meta, os textos dos planos distrital e nacional estão consoantes.

Alfabetizar, segundo Lemle (1991), corresponde a desenvolver, dentre outros fatores, as habilidades de leitura e escrita. E saber ler e escrever, consoante Marshall (s.d apud Lima, 2015), significa ter acesso a informação e a instrução, que são pré-condições para se exercer a liberdade civil e saibam tomar decisões.

Ainda em relação ao processo de alfabetização, é interessante ressaltar que, em 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), fez um levantamento sobre a insuficiência nas proficiências de leitura e escrita de estudantes do terceiro ano do ensino fundamental. Analisando e comparando a estatística do Distrito Federal com os resultados nacionais e da região Centro-Oeste, é possível perceber que Brasília possui o menor índice de alunos com insuficiência nas habilidades de leitura e escrita. Veja:

Gráfico 1 – Estudantes com proficiência insuficiente em Leitura (nível 1 da escala de proficiência)



Fonte: Estado, Região e Brasil – IBGE/ Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013 apud BRASIL. SIMEC, 2015

Gráfico 2 – Estudantes com proficiência insuficiente em Escrita (níveis 1, 2 e 3 da escala de proficiência)



Fonte: Estado, Região e Brasil – IBGE/ Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013 apud BRASIL. SIMEC, 2015

Os gráficos acima explanam sobre a insuficiência nas habilidades de leitura e escrita conforme os níveis 1, 2 e 3. Segundo a Avaliação Nacional de Alfabetização¹⁷ (ANA), o nível 1 em leitura significa que os estudantes provavelmente são capazes de ler sintagmas com estrutura silábica canônica, não canônica e também que alternem sílabas canônicas e não canônicas (BRASIL. INEP, 2015).

No que concerne aos níveis na habilidade de escrita, a Avaliação Nacional da

¹⁷ Prova aplicada, anualmente, com o objetivo de analisar o nível de proficiência em leitura e escrita dos estudantes do terceiro ano do Ensino Fundamental.

Educação define a escala da seguinte forma:

Nível 1 [...] Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.

Nível 2 [...] Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.

Nível 3 [...] Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente* palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto (BRASIL. INEP, 2015, p. 13, grifo nosso).

Mesmo que o número de estudantes com insuficiência nas habilidades de leitura e escrita seja menor em relação ao resultado nacional, o Distrito Federal pretende alfabetizar todas as crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental.

É válido salientar também que, em relação à alfabetização em Brasília, um dos fatores que impedem que estudantes permaneçam em instituição de ensino é a repetência, que provoca elevadas taxas de distorção idade-série e condicionam o abandono escolar. Essa taxa de distorção idade-série indica, ainda, a quantidade de alunos que ingressam na escola tardiamente, principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental (BRASIL. SINPRODF, 2015).

No ano de 2013, em Brasília, havia, aproximadamente, quarenta e duas mil crianças com seis anos de idade. Dentre essas crianças, somente 7.823 estavam matriculadas no 1º ano do Ensino Fundamental e 46, no 2º ano. Os dados da Pesquisa de Amostra por Domicílios – PDAD – mostram uma taxa considerável de crianças abaixo de 6 anos fora da escola, as quais, provavelmente, serão prejudicadas no processo de alfabetização na idade certa, ou seja, com oito anos de idade até a terceira série do ensino fundamental (BRASIL. SINPRODF, 2015).

Tabela 1: População e indicadores socioeducacionais em algumas Regiões Administrativas do DF – ano 2013.

RA	População geral	Crianças menores de 6 anos fora da escola (%)	% dos que estudam na própria R.A (total da educação básica)
Brazlândia	50.728	3,8%	83,5%
Ceilândia	449.592	5,0%	83,8%
Taguatinga	214.282	3,13	84,4%
Gama	133.287	3,3%	85,1%
Itapoá	60.324	8,5%	34,8%
Paranoá	45.613	4,2%	77,4%
Planaltina	180.848	6,2%	87,4%
Pôr do Sol	78.912	7,8%	89,6%
Estrutural	35.801	9,8%	46,2%
Samambaia	220.806	5,1%	74,7%
Recanto das Emas	133.527	5,6%	77,2%
Santa Maria	122.117	3,9%	77,8%
São Sebastião	97.977	6,0%	80,6%
Sobradinho	161.698	4,7%	75,0%*

Fonte: PDAD – 2013 – CODEPLAN/DF * Dado de Sobradinho I. Em Sobradinho II, somente 28,6% estudam na própria região apud BRASIL. SINPRODF, 2015.

Diante desse cenário, o que fazer para atingir a meta cinco do Plano Distrital de Educação? O Fórum Distrital de Educação estabeleceu treze estratégias para alfabetizar todas as crianças até o quinto ano do Ensino Fundamental. Dentre essas táticas, é necessário ressaltar:

5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos/as professores/as alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças. [...]

5.4 Garantir a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.

5.5 Realizar levantamento criterioso do número de crianças entre 4 a 6 anos (correspondente à pré-escola e ao primeiro ano do Ensino Fundamental), em todas as regiões administrativas do Distrito Federal, para proceder à matrícula destes estudantes em unidades escolares próximas às suas residências e/ou trabalho dos responsáveis legais. [...]

5.7 Garantir a alfabetização de crianças do campo e de populações itinerantes, com estratégias metodológicas e produção de materiais didáticos específicos (BRASIL. SINPRODF, 2015, p. 71, grifo nosso).

Foi possível perceber, portanto, que o Plano Distrital de Educação (PDE) possui diversas estratégias bem definidas para chegar ao objetivo de alfabetizar **todas** as crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental. Mas, isso não minimiza o grande trabalho que precisará ser feito para alcançar essa meta até 2024.

3.1.2. META SEIS

Assim como na meta 5, a sexta meta tem até 2024 para adequar-se no Distrito Federal e também em nível nacional. A meta seis do Plano Nacional de Educação corresponde a “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25%

(cinete e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.” (BRASIL. MEC, 2015, p. 28). No Plano Distrital de Educação (PDE), o objetivo abrange uma porcentagem maior de escolas públicas e também de alunos matriculados:

Meta 6 [Plano Distrital de Educação]: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 33% (trinta e três por cento) dos(as) estudantes da Educação Básica, por meio da ampliação de, no mínimo, 10% ao ano da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano. (BRASIL. SINPRODF, 2015, p. 72, grifo nosso)

É possível perceber que a meta seis, em ambos os planos, tem dois objetivos: (1) aumentar o número de escolas que ofertam a educação integral, para, conseqüentemente, (2) ampliar o número de matrículas de estudantes em tempo integral. Em relação ao número de escolas públicas com alunos estudando em tempo integral, havia, no Brasil, em 2013, apenas 34,7% de instituições. A meta para 2024 é que haja o aumento de aproximadamente 15% de escolas. No Distrito Federal, nesse mesmo ano, havia 46,2% de escolas com alunos em regime integral. A meta para os próximos dez anos é que ocorra o acréscimo de cerca de 14% dessas instituições (BRASIL. SIMEC, 2015).

É possível perceber, novamente, que o número de colégios com alunos estudando em tempo integral no Distrito Federal é maior que a média nacional. Observe:

Gráfico 3 – Percentual de escolas públicas com alunos que permanecem pelo menos 7h em atividades escolares.



Fonte: INEP/Censo Escolar da Educação Básica – 2013 apud BRASIL. SIMEC, 2015.

Em relação ao número de matrículas, o Plano Nacional da Educacional pretende atender ao menos 25% dos estudantes de toda a educação básica de tempo integral. Segundo o Censo Escolar levantado pelo INEP em 2014, no Brasil, havia 701.318 estudantes matriculados na Educação Básica. Esses resultados

referem-se à matrícula inicial na Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio (incluindo o médio integrado e normal magistério), e na Educação de Jovens e Adultos presencial Fundamental e Médio (incluindo a EJA integrada à educação profissional) da Educação Especial, das redes estaduais e municipais, urbanas e rurais em tempo parcial e integral e o total de matrículas nessas redes de ensino. (BRASIL. PORTAL INEP, 2015)

Dentre os 701.318 alunos matriculados nas redes municipais e estaduais de ensino, ainda de acordo com Censo Escolar de 2014, 617.571 estavam estudando

em tempo parcial e 83.747, em regime integral. Ou seja, no ano passado, apenas 12% dos estudantes estavam matriculados em escolas integrais. O objetivo da meta 6 do PNE é ampliar para 25% o número de estudantes matriculados em instituições integrais públicas de ensino. Ou seja, é preciso que, até 2024, haja o crescimento de pouco mais de 10% nessa taxa de matrículas (BRASIL. PORTAL INEP, 2015).

Um ano passou desde a aprovação do Plano Nacional de Educação. Logo, é possível comparar o quanto essa taxa de alunos que estudam em tempo integral (7 horas diárias) cresceu. Atualmente, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulgou a lista preliminar de matrículas no Ensino Básico em 2015. Segundo o PORTAL INEP (2015), há, atualmente, no Brasil, 37.746.565 alunos matriculados na Educação Básica. Desses alunos, 30.758.765 estudam em regime parcial, e 6.987.800, integral. Em percentuais, esses números correspondem a 82% estudando em escolas com tempo parcial, e 18%, em tempo integral. Ou seja, em relação à meta 6, o Plano Nacional da Educação, no prazo de um ano, aproximou-se do objetivo que é ampliar o número de matrículas dos estudantes que permanecem nas escolas públicas até 7 horas diárias. Houve, um crescimento de 6%. Portanto, se a taxa dessas matrículas aumentar, gradativamente, esses 6% ao ano, será possível concluir e alcançar, em 2024, a taxa pretendida por essa meta 6.

No que concerne ao Distrito Federal, o Censo Escolar de 2015 afirma que há 431.513 estudantes matriculados na Educação Básica, lembrando que, nesse artigo, esses números ora são denominados de números de estudantes, ora de matrículas, referem-se à soma do número de

matrícula inicial na Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio (incluindo o médio integrado e normal magistério), e na Educação de Jovens e Adultos presencial Fundamental e Médio (incluindo a EJA integrada à educação profissional) da Educação Especial, das redes estaduais, [...] urbanas e rurais em tempo parcial e integral e o total de matrículas nessas redes de ensino. (BRASIL. PORTAL INEP, 2015)

Ainda em relação ao número e percentuais de estudantes de Brasília matriculados em 2015, há 383.533 alunos matriculados em instituições de ensino público de tempo parcial, o que corresponde a 88% dos estudantes. No que concerne ao número de matrículas em regime integral, existem 12% de estudantes, ou seja, 47.980 alunos matriculados. O Distrito Federal pretende alcançar a meta de 33% de matrículas em instituições de ensino público e tempo integral, ou seja, no próximos dez anos o objetivo é aumentar em 21% a taxa de alunos matriculados em regime integral de ensino.

Para alcançar a sexta meta do Plano Distrital de Educação, foram lançadas 16 estratégias. Interessante salientar as seguintes:

6.1 Promover, com o apoio da União, a oferta de Educação Básica pública integral e em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias

durante todo o ano letivo. [...]

6.3 Institucionalizar e manter, em regime de colaboração com equipamentos públicos e a sociedade civil organizada, programa distrital de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas cobertas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral. [...]

6.8 Implementar "Espaços de Vivência - Escola Parque" nas unidades escolares regulares de Ensino Fundamental para garantir o ensino de Artes, Música, Artes Cênicas, Artes Visuais, Literatura, Dança, Educação Física Escolar, com professores especialistas e trabalho planejado e coordenado em articulação com as Escolas Parque, e em consonância com as estratégias 2.4, 2.31 e 2.32 deste PDE. (BRASIL. SINPRODF, 2015, p. 74 e 75, grifo nosso)

É possível perceber, portanto, que o Plano Distrital de Educação (PDE) possui diversas estratégias bem definidas para alcançar o que é proposto pela meta 6. A educação integral, segundo Machado (2015), permite proporcionar mais qualidade ao processo de ensino-aprendizagem, desde que os profissionais envolvidos percebam que isso não significa obrigar as crianças a ficarem cerca de sete horas diárias em classe. É, na verdade, ainda segundo Machado (2015), um complemento escolar com outras atividades, como arte, esporte e cultura. Proporcionar mais horas na prática da habilidade de leitura, por exemplo, é fundamental para que haja o sucesso na meta seis, e ainda na meta cinco, que foi salientada no tópico anterior.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como salientado, o Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento que contempla um diagnóstico da educação no país, apresentando princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para os desafios dos problemas educacionais do país. Por isso, esse plano, junto com as suas 'adaptações', como o PDE, tornam-se documentos relevantes para a sociedade.

Nesse trabalho, foram ressaltadas as metas cinco e seis do PNE e PDE que abordam, respectivamente, a alfabetização e a educação integral. No que se refere à meta cinco, o objetivo do PDE e também do PNE corresponde a alfabetizar **todas** as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental. Em 2013, o Censo Escolar, por meio dos levantamentos, constatou que, no Brasil, 22,2% dos alunos dessa faixa escolar possuíam insuficiência na leitura, e 34,5% na escrita. Em Brasília, o percentual de alunos com insuficiência nessas habilidades é menor em relação ao nível nacional, mas também é preocupante. Há 12,7% de alunos em Brasília com insuficiência em leitura, e 23,2%, em escrita. Importante lembrar que o Censo Escolar não lançou a taxa de estudantes com insuficiência nessas duas habilidades no ano de 2015, logo não foi possível analisar se houve ou não avanço.

Outra forma de avaliar o progresso em relação a essa meta 5 seria por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), mas essa não foi realizada em 2015,

por motivos governamentais. Essa forma de avaliação nacional foi aplicada em 2014 e os resultados são muito semelhantes aos percentuais de 2013. Por questões didáticas, foram utilizados os dados estatísticos e gráficos apresentados no Censo Escolar de 2013 por meio do INEP. Um dos objetivos em relação a meta 5 é zerar, até 2024, esses percentuais de alunos com insuficiência nas habilidades de leitura e escrita.

Em relação à meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE), foi possível enxergar um avanço. Em 2014, havia 701.318 alunos matriculados no ensino público. Já em 2015, houve um crescimento significativo, totalizando 37.746.565 estudantes matriculados na rede pública. Também ocorreu um crescimento na taxa de alunos matriculados no ensino integral. Em 2014, no primeiro ano de vigência do PNE, 12% estavam em escolas com regime integral de ensino. No prazo de um ano, ocorreu o crescimento de 6%, aumentando para 18%, o percentual de alunos que permanecem até 7 horas diárias na escola. Se a taxa de matrículas feitas crescer 6%, anualmente, será possível cumprir a meta 6 estabelecida pelo PNE. Importante ressaltar que o Plano Nacional e também o Distrital preveem não só o aumento na taxa de matrículas, mas, ainda, o crescimento do número de instituições públicas que propiciem e sejam equipadas para atender a educação integral, pois só assim haverá crescimento na taxa de matrículas. Em relação ao número de matrículas no Distrito Federal, não é possível ver avanço ainda, pois esse é o primeiro ano de vigência do Plano Distrital.

Vale salientar que, em relação ao PNE e ao PDE, há estratégias bem definidas que, se forem feitas conforme o idealizado, poderão contribuir significativamente para a qualidade do ensino no Distrito Federal, e também no país. Portanto, essa pesquisa possibilitou obter mais esclarecimento e ampliação da visão sobre o(s) plano(s) de metas para a educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CÂMARA. **Comissão de Educação – CE. Histórico.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> Acesso em: 13 dez. 2015.

BRASIL. INEP. **Avaliação Nacional da Alfabetização 2014.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=21091-apresentacao-ana-15-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. MEC. **Planejando a Próxima Década. Conhecendo as 20 metas do Plano**

Nacional da Educação. Disponível em:
<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf> Acesso em:
14 dez. 2015.

BRASIL. PORTAL INEP. **Censo Escolar**. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>> Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. SIMEC. **Situação de estados e municípios em relação à meta nacional**. Disponível em:<<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>> Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. SINPRODF. **Plano Distrital de Educação**. Disponível em:
<<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2015/05/plano-distrital-de-educa%C3%A7%C3%A3o-conciliado-sedf-fde-cedf.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2015.

BRASIL. PNE. **Conhecendo o PNE**. Disponível em:
<<http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>> Acesso em: 14 dez. 2015.

LEMLE, M. **Guia teórico do alfabetizador**. 5.ed. São Paulo: Ática, 1991.

LIMA, M. **O direito à educação no Brasil**. Disponível em:
<http://trabalhoeptlima.com.br/wp-content/uploads/2015/11/5_Direito_a_Educacao_Marcelo_Lima.pdf> Acesso em:
17 dez. 2015.

MACHADO, E. **E o Plano Nacional de Educação?** Disponível em:
<<http://edsonmachado.net/2015/07/16/e-o-plano-nacional-de-educacao/>>
Acesso em: 15 dez. 2015.

ABSTRACT: In Brazil, the right to education began in the 1930s, with reforms in public policies. The objective of this article is to evaluate the current national and district educational scenario, through goals five and six of the National and District Education Plans. Goal five of these plans refers to literacy, and goal six, to integral education. The corpus corresponds to the data and censuses surveyed between 2014 and 2015. For the analysis, the quantitative methodology was used, with documentary and survey research. The results indicate that, in Brazil and in Brasília, there is a high rate of children with literacy difficulties. In relation to goal six, in Brazil, there was a 6% increase in enrollments in the first year of effectiveness of the Plan.

KEYWORDS: education; plan; goals.

CAPÍTULO XVII

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)

**Caroline Correia Maciel
Jorismary Lescano Severino
Margarita Victoria Rodríguez
Silvia Helena Andrade de Brito**

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)

Caroline Correia Maciel

UFMS/PPGEdu - Campo Grande-MS
carol.maciel85@hotmail.com

Jorismary Lescano Severino

UFMS/PPGEdu - Campo Grande-MS
jorismary_lescano@hotmail.com

Margarita Victoria Rodríguez

UFMS/PPGEdu - Campo Grande-MS
poroyan@uol.com.br

Silvia Helena Andrade de Brito

UFMS/PPGEdu - Campo Grande-MS
silvia.brito@ufms.br

RESUMO: O objeto deste trabalho é o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), sendo seu objetivo analisar a regulamentação e a aprovação de bolsas e subprojetos do PIBID, sob a perspectiva da relação público/privada no ensino superior. Para tal, o procedimento metodológico utilizado foi a análise da legislação do programa, bem como os dados disponibilizados nos relatórios do PIBID. Isto posto, é evidenciado que, embora pese o caráter neoliberal na organização do programa, com relação à parceria público/privada, o maior volume de bolsas e projetos aprovados ainda estavam com o setor público, até 2013. Algumas tensões são apresentadas nessa perspectiva, mas elas também evidenciam a precarização do ensino superior privado e a característica assistencialista do programa.

PALAVRAS-CHAVE: PIBID; público/privado; ensino superior.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), sendo seu objetivo analisar a regulamentação e os índices de concessão de bolsas e respectivos subprojetos do PIBID, sob a perspectiva da relação público/privada no ensino superior. Para tanto, pretende-se compreender os interesses e incentivos para a ampliação do ensino superior e mais especificamente as vinculações com a situação do PIBID.

O procedimento metodológico adotado na pesquisa foi a análise da legislação que regula a implantação do Programa, bem como os dados presentes no sítio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC) que coordena o PIBID. Na página denominada Relatórios e Dados (CAPES, 2016) são apresentados alguns dados estatísticos e informativos a respeito da execução do Programa, assim como os critérios para

definição da concessão de bolsas e recursos a subprojetos financiados pelo PIBID, em âmbito nacional. Tais elementos, bem como as fontes secundárias que permitiram reconstituir a história da expansão do ensino superior no país, foram as informações utilizadas nas análises presentes nesse trabalho.

Como forma de organizar a discussão em torno da temática, o trabalho está disposto em dois tópicos. O primeiro apresenta as políticas neoliberais e seus desdobramentos, quando se vinculam aos incentivos voltados para a ampliação do ensino superior, nas duas esferas administrativas, a saber, pública e privada. Posteriormente, no segundo tópico, são considerados os critérios utilizados para a implantação de subprojetos e concessão de bolsas do PIBID, com foco na discussão a respeito da parceria público/privada no ensino superior.

2. O NEOLIBERALISMO E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O Brasil, nos anos de 1990, assim como outros países periféricos da América Latina, sofreram com a herança da neoliberalização iniciada nos países de capitalismo avançado. A renegociação da dívida externa com os setores financeiros acarretou o desenvolvimento de um novo projeto social, o qual visou estratégias para o fortalecimento da reestruturação produtiva, do livre comércio e do livre mercado, das privatizações, entre outras características desse regime de governo (HARVEY, 2008).

Segundo Leher (1999), a crise de endividamento dos países periféricos implicou na implementação de programas de estabilização e ajuste da economia latino-americana desenhados pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto foi instituída a reforma do Estado, com o objetivo de superar a crise econômica e modernizar a gestão das instituições governamentais.

Assim, diante da conjuntura estabelecida em âmbito mundial, o Brasil, da mesma forma que outros países latino-americanos, se subordinou à ordem neoliberal, e a partir da interferência dos setores financeiros, o Estado acelerou o processo de privatização do que estava sob seu comando, desregulamentou a economia e liberalizou unilateralmente o comércio exterior (SILVEIRA, 2009).

O Brasil, em suas diversas políticas sociais também se viu, gradativamente, após o período de 1990, atingido pelas orientações do neoliberalismo. Durante o governo Collor (1990-1992), foi implementado o Projeto de Reconstrução Nacional, que fez parte do Plano Brasil Novo, com o objetivo de iniciar a reforma do Estado. A partir deste empreendimento a presidência assumiu determinadas decisões políticas, visando atender as exigências dos organismos financeiros. Tal proposta determinava a redução do Estado, o fim da estabilidade dos funcionários públicos e a possibilidade de privatização das universidades federais, medidas que não foram adiante naquele momento devido à resistência de diversos setores, bem como em virtude do afastamento de Collor em 1992, em razão do processo de impeachment, do qual foi objeto (SILVEIRA, 2009).

Outra ação que teve o objetivo de regular o investimento social e adequar o país às exigências do mercado internacional foi o Plano de Ação Imediata (PAI), implementado no Governo Itamar Franco (1992-1994), que sucedeu Collor de Mello. O PAI previa: “[...] I) corte e maior eficiência de gastos; II) recuperação da receita tributária; III) fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União; IV) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; V) saneamento dos bancos federais; e VI) privatização” (SILVEIRA, 2009, p. 96).

Com análogo objetivo destacam-se ainda as mudanças efetuadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, presidente eleito para dois mandatos (1995-2002). Também nesse período, dando continuidade às políticas anteriores, foram priorizadas a estabilização econômica e equilíbrio das contas públicas, com a privatização e a liberalização comercial, visando a criação de infraestrutura adequada e um sistema financeiro ágil e moderno. Para tal, incentivou a administração gerencial, com a recondução do Estado para a prestação de serviços básicos, em particular nos campos da educação e saúde, focalizados nos grupos socialmente vulneráveis (CARDOSO, 1995 apud SILVEIRA, 2009).

Com efeito, essas políticas acabaram beneficiando o Sistema Financeiro Nacional, por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer); e foram complementadas com a reforma monetária, que levou à transformação do cruzeiro em real.

No âmbito educacional, esse período significou uma fase liberal-modernizante, com a expectativa que a educação viabilizasse o resgate da dívida social, mediante a vinculação com a produção nacional e sua competitividade com o setor internacional. Dessa forma, o ensino foi um importante mecanismo para adequar os parâmetros científicos e tecnológicos essenciais à Terceira Revolução Industrial e Tecnológica, colocando a educação a serviço da reprodução ampliada do capital (NEVES, 2005).

Essa situação se consubstancia a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 20/12/1996, a qual referendou o novo patamar de escolarização exigido para a capacitação da força de trabalho brasileira, por meio dos dois níveis de ensino: básico e superior. Desse modo, a LDB manteve a condição de conclusão do ensino superior como grau mínimo de escolarização para a capacitação do trabalho complexo, bem como foi definida a escolarização básica como condição necessária para o trabalho simples. No entanto, houve a criação de novos cursos, mais simplificados, na área da tecnologia, mediante a formação de tecnólogos, que deveriam ocupar postos de trabalho intermediários, onde fosse exigida uma certa formação, sem que se tratasse, contudo, de trabalho complexo (NEVES; FERNANDES, 2002).

Mesmo que a proposta desse novo projeto de governo determinasse que a educação e a saúde fossem setores de responsabilidade do Estado, e a LDB tenha definido o ensino superior como fundamental na capacitação do trabalho complexo, a contradição explícita das políticas neoliberais permaneceu. Isso se deveu ao fato de que o investimento público na educação destinou-se, em maiores proporções, ao ensino básico, especificamente o ensino fundamental, ficando o desenvolvimento e

a expansão do ensino superior sob controle das empresas privadas. Tal fato deveu-se, em grande medida, ao perfil do emprego criado a partir da reestruturação produtiva, concentrado fundamentalmente na área de serviços e com significativa mediação tecnológica, o que demanda, em maior número, o trabalho simples.

Quanto às matrículas no ensino superior, Neves e Fernandes (2002) confirmam tal situação a partir dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (Inep) que, em 1990, registrava 37,6% das matrículas dos cursos de graduação e pós-graduação nas instituições públicas, e 62,4% nas instituições privadas. A concentração da oferta de ensino superior no setor privado se manteve até o final da década, como registra o Censo do ano 2000: 32,9% das matrículas dos cursos de graduação estavam nas instituições públicas e 67,1% nas instituições privadas.

Nesse período, todas as regiões do Brasil sofreram com a interferência das políticas neoliberais no ensino superior e, por conseguinte, observou-se uma significativa expansão da privatização do setor. No Norte, por exemplo, onde ainda prevalecia o ensino superior público, de 1994 a 1999 o ensino superior privado cresceu 8,4%. No Sudeste, no mesmo período, houve um crescimento de 72,7% para 76,8%. No Sul, houve um crescimento de 48,3% para 64,7%, e da mesma forma, na Região Centro-Oeste, a presença privada passou de 56,6% para 64,3%. O menor índice, embora também indicando crescimento da participação privada, foi observado no Nordeste, que obteve um salto de 30,0% para 32,0% (NEVES; FERNANDES, 2002).

Já na primeira década dos anos 2000, apesar de ter havido a continuidade das políticas neoliberais, algumas singularidades se manifestaram, principalmente em virtude da maior intervenção estatal em vários setores sociais, inclusive no ensino superior. Sem romper com a neoliberalização, o período foi marcado por uma nova lógica de governo, de caráter marcadamente intervencionista.

Neste sentido, no ensino superior, mesmo que o mesmo permanecesse destinado à lógica do mercado e sob responsabilidade das instituições privadas, porque ainda de dentro dos ditames neoliberais, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), verificaram-se iniciativas de intervenção do Estado.

Assim, por meio de iniciativa do Ministério da Educação, em 2004, foi instaurada uma nova articulação entre instrumentos de planejamento, gestão e avaliação institucional, como meio de regular a qualidade do ensino superior, na perspectiva de adequá-lo ao mercado, incluindo-se aí os setores público e privado. Sendo assim, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), instituído a partir da Lei nº 10.861/2004, foi uma das medidas significativas nesse processo regulatório (CARNEIRO; NOVAES, 2009).

Além do Sinaes, e apesar de inúmeros debates, colóquios, oitivas e audiências sobre a reforma do ensino superior que o governo Lula da Silva levou a cabo no congresso, foram aprovados apenas dois projetos de lei que materializavam a proposta de reforma universitária governamental, estabelecida a partir dos anos 2000. Foram eles: a) a reserva de cotas nas universidades federais para alunos advindos da escola pública e para autodeclarados negros e indígenas, mediante o

Projeto de Lei n. 3.627/2004. Foi somente em 2012, contudo, na primeira gestão da presidente Dilma Vana Roussef (2011-2016), por meio da Lei nº 12.711/2012, sancionada em agosto do mesmo ano, que entrou em vigor a lei de cotas, para todo o sistema federal de ensino superior público, e b) o Programa Universidade para Todos (PROUNI), a partir do Projeto de Lei n. 3.582/2004 (MANCEBO, 2004), que visava o financiamento de alunos em situação de vulnerabilidade social, na educação superior privada.

Salienta-se que, além do projeto governamental ter se tornado lei abrangendo apenas parte do que fora previsto de início, no que diz respeito ao acesso e permanência de estudantes oriundos de classe trabalhadora, objeto da lei de cotas, foram precisos oito anos para que o estatuto legal vingasse; enquanto no que diz respeito aos interesses do capital privado de acesso ao fundo público no ensino superior, por meio do PROUNI, a aprovação de legislação foi imediata.

Além disso, frente a impossibilidade de negociar de forma mais ampla essa perspectiva intervencionista, a partir de 2004, observa-se uma tendência, no governo federal, de elaboração e implementação de planos e programas setorializados, com vistas a incrementar o acesso e permanência de estudantes de classe trabalhadora e provenientes das camadas médias.

Sendo assim, observa-se, principalmente no segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), a implementação de uma significativa proporção de programas voltados para a educação em geral, inclusive referente ao setor do ensino superior, tais como: o Programa de Educação Tutorial (PET) (2005); Programa Incluir (2005); Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) (2005); o Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext) (2007); Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) (2010), entre outros (BRASIL, 2014).

Estas iniciativas relacionavam-se, neste momento histórico abrangido pelo segundo mandato presidencial, a uma outra série de medidas que visavam fortalecer e incentivar alguns setores sociais e econômicos focalizados, em especial os vinculados com as economias regionais, indústria da construção civil, indústria petroquímica, agronegócios, entre outros. Isso, conforme Pochmann (2010), encaminhou sobretudo a segunda gestão do presidente Lula da Silva para o que se denominou como social-desenvolvimentismo:

Nosso entendimento é que o Brasil conseguiu registrar pela primeira vez, nos últimos 50 anos, uma tríade convergente. O que eu quero dizer com isso? Nessa primeira década do século 21 a gente conseguiu ter um crescimento econômico importante, forte, significativo, combinado com democracia e política de distribuição de renda, de maneira geral. Esses três elementos, o regime político, o econômico e o social, não se combinaram dessa mesma forma nos últimos 50 anos. [...] (POCHMANN, 2015 apud MASCARENHAS, 2015).

[Com isso], os governos democráticos e populares de Lula e Dilma proporcionaram a volta do desenvolvimentismo.

Nos governos Lula e Dilma, o Brasil conseguiu, pela primeira vez, combinar a maior ampliação da renda por habitante com a redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho. Ademais da recuperação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, notou-se o quadro geral de melhora da situação do exercício do trabalho,

com diminuição do desemprego e crescimento do emprego formal [...] Tudo isso indica o quanto a inflexão brasileira a partir da primeira década do século XXI resulta da adoção de uma inegável estratégia de mudanças sociais substanciais. (POCHMANN, 2013, p. 3; 9).

Combinadas a essas medidas, cabe lembrar nesse momento que, de fato, o Estado demonstra maior intervenção no campo educacional. Nessa perspectiva, diferentemente dos percentuais verificados no Censo do Ensino Superior do ano de 2000, que indicava significativa expansão do ensino superior privado, o Censo de 2012 e 2013 registraram um maior crescimento das instituições de ensino superior público em relação ao ensino superior privado, como mostra a tabela 1.

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior, segundo categoria administrativa – Brasil – 2009-2013

Ano	Total Pública	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2009	245	94	84	67	2.069	2.314
2010	278	99	108	71	2.100	2.378
2011	284	103	110	71	2.081	2.365
2012	304	103	116	85	2.112	2.416
2013	301	106	119	76	2.090	2.391

Fonte: INEP (2014).

Assim, graças a iniciativas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), de 2007, no período de 2009 a 2013, a rede pública de ensino superior cresceu 22,9%, enquanto a rede privada teve um crescimento de 1,0%. No entanto, no mesmo período, ainda predominam as instituições privadas, cuja participação no número total de IES, embora tenha passado de 89,4% em 2009 para 87,4% em 2012, ainda é hegemônica (INEP, 2014). Desse modo, identifica-se que as políticas dos anos 2000 favoreceram as condições de acesso ao ensino superior, principalmente até o ano de 2012.

Destaca-se também o incremento de oferta de cursos destinados à qualificação docente, como indicam os dados, normativas e documentos analisados na pesquisa. Com efeito, com base nas definições estabelecidas na Constituição Federal/1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), mediante o regime de colaboração entre União, Estado e Município, ações no campo da educação foram estruturadas nesse modelo, como é o caso de alguns programas de formação de professores, em especial, nesse estudo, o Programa de Incentivo de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), iniciado em 2009.

Outrossim, nas administrações do Presidente Lula da Silva e Dilma Rousseff foram implementados outros programas destinados à formação de professores. A seguir, cite-se, a título de exemplo, alguns das principais políticas e programas:

a) Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA), criado em 2006, com o objetivo de fornecer apoio financeiro a projetos institucionais que tenham como propósito contribuir com a inovação nos cursos de formação de professores. O primeiro edital foi publicado em 2006, o qual convocava as

Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) à apresentação de projetos para a melhoria do ensino nos cursos de licenciaturas no âmbito do PRODOCÊNCIA (BRASIL, 2006);

b) Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, estabelecida por meio do Decreto n. 6755, de 29 de janeiro de 2009, mediante a qual se criaram os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação, e foi implementado o Plano Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PARFOR) (BRASIL, 2009). O referido decreto foi revogado pelo Decreto n. 8.752, de 9 de maio de 2016, que também dispôs a respeito da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, que deverá ser orientada pelo Planejamento Estratégico Nacional, com o qual foram introduzidas alterações significativas no decreto anterior, estabelecendo de forma específica os princípios que norteariam a política nacional de formação docente, bem como os objetivos e o planejamento, fortalecendo o papel do Ministério da Educação. Criou também o Comitê Gestor Nacional que, junto com os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica, serão responsáveis por aprovar o planejamento e coordenar as ações de formação nas unidades da federação (CAPES, 2014);

c) Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR, instituído em 2009 em regime de colaboração entre a Capes e governos estaduais e municipais. Trata-se de um plano que oferece cursos de formação inicial, presencial, na modalidade à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) para a formação inicial emergencial dos professores que atuam na educação básica, sem formação em nível superior ou que tinham cursos de licenciatura, porém atuavam fora da sua área de formação. A CAPES financia esses cursos destinados a professores em parceria com as Instituições de Educação Superior (IES). Para tanto, firma acordos de cooperação técnica com as Secretarias Estaduais, que se responsabilizam pela execução dos mesmos (CAPES, 2014).

Dessa forma, foi nesse cenário de reforma do ensino superior, incentivo à qualificação de professores do ensino básico e à capacitação profissional, que o PIBID foi criado.

3. PIBID E AS RELAÇÕES PÚBLICO/PRIVADAS

Diante da conjuntura explicitada no tópico anterior, identifica-se que o PIBID se refere a uma ação instituída no governo Lula, que visa contribuir com o processo de qualificação da educação, mais especificamente, no campo de formação de professores.

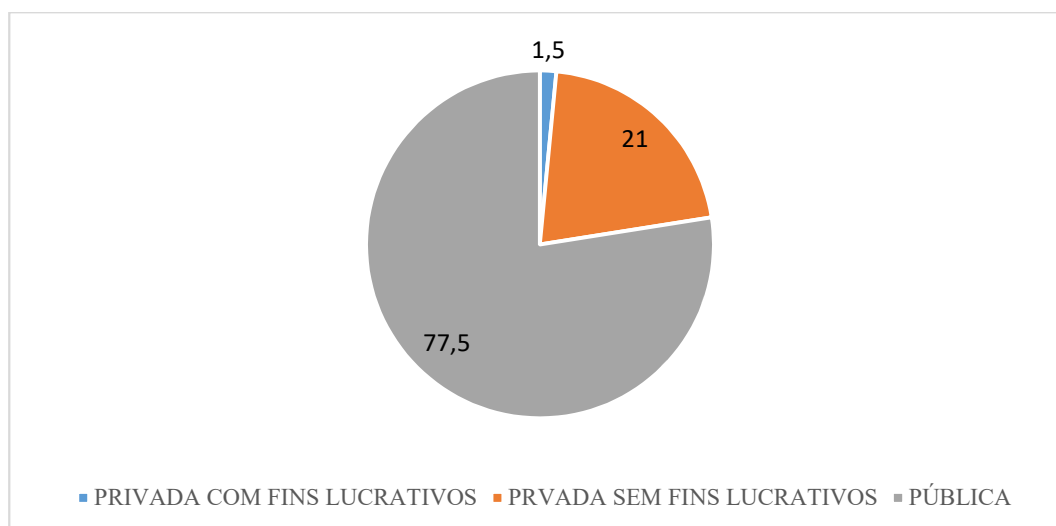
Constata-se que inicialmente o Programa previa apenas a participação de instituições de ensino superior públicas, porém, a partir do Edital de 2010, passou a contemplar a incorporação de instituições municipais e comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, mesmo que o programa seja desenvolvido a partir de designação de fundos públicos. E, em 2013, o Programa foi ampliado para

instituições privadas com fins lucrativos (CAPES, 2013)

A respeito disso Neves e Fernandes (2002) esclarecem a tendência neoliberal e privatista da ação estatal, a qual utiliza a parceria com empresas privadas para prestação de serviços e atendimento às políticas sociais. Nesse sentido, a participação do setor privado na oferta do PIBID pode-se verificar no gráfico 1, que registra os percentuais de subprojetos apresentados no ano de 2013, pelos setores público e privado.

Conforme o gráfico 1, verifica-se que o setor público apresenta percentuais de subprojetos em proporção superior ao setor privado. Ou seja, a quantidade de subprojetos do PIBID aprovados e consolidados nas universidades privadas com fins lucrativos, em 2013, foi de 45, e nas instituições privadas sem fins lucrativos, foram 630. De um total de 2997 subprojetos abertos, 77,5%, ou ainda, 2322, foram voltados para o ensino superior público.

Gráfico 1 - Percentuais de subprojetos apresentados ao PIBID no ano de 2013, por setor administrativo.



Fonte: CAPES (2014).
Organização: MACIEL, 2016.

Considerando os dados do Inep para o ano de 2014, que apresentam uma predominância do setor privado no ensino superior, com 78,1% do total das IES, nota-se, em contrapartida, que o PIBID aponta maior prevalência no setor público, com índices de bolsas bem superiores em comparação ao ensino superior privado. Desse modo, apesar da lógica neoliberal, privatista e filantrópica ser uma tendência na conjuntura do país, no contexto do PIBID se evidenciou, até 2014, maior participação do setor público que do setor privado, na concessão de subprojetos. No entanto, cabe considerar que a verificação do baixo índice de subprojetos em instituições de ensino superior privado com fins lucrativos em 2014 pode estar atrelado à participação tardia das IES privadas com fins lucrativos, com abertura de edital somente em 2013.

Simultaneamente, mesmo que tenham ocorrido mudanças políticas no país a partir dos anos 2000, se constata também continuidade, tanto nas estratégias

adotadas na macroeconomia, como nas condições estabelecidas nas políticas públicas, em especial, o incentivo à participação de entes privados, acionados em parceria com o setor público. Essas ações referem-se a estratégias de manutenção do capital, inclusive desenvolvidas na implementação de programas como o PIBID.

Para ampliar a discussão sobre a implementação do Programa e a relação público/privada, cabe compreender o desenvolvimento das atividades estabelecidas pelos objetivos do PIBID. O Programa apresenta como centralidade fomentar ações de iniciação à docência por acadêmicos de licenciaturas, sob a orientação de um professor-supervisor (do ensino básico), em parceria com uma instituição de ensino superior (IES), sob a responsabilidade de um professor coordenador de área, um coordenador de gestão de processos educacionais (ambos da IES), e ainda, sob organização e administração de um coordenador institucional da IES. Todos os coordenadores, tanto de área, como de gestão de processos educacionais e o coordenador institucional, vinculados ao Programa, recebem bolsa.

Os valores dessas bolsas estão direcionados a partir das funções de cada participante do Programa. A bolsa de iniciação à docência, que subsidia os estudantes de licenciatura das áreas abrangidas pelo subprojeto, tem o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). A de supervisão, direcionadas para os professores da escola pública de educação básica, apresenta um valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais). As bolsas de coordenação de área e de coordenação de gestão de processos educacionais tem o valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais). E, por último, a bolsa de coordenador institucional, destinada para o professor da licenciatura que coordena o projeto PIBID na IES, possui o valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) (CAPES, 2013).

Diante disso, segue a tabela 2, que apresenta o percentual de concessão de bolsas, e o percentual de instituições do ensino superior por esfera administrativa e por região do país.

Tabela 2 – Relação entre a expansão do ensino superior e a expansão das bolsas do PIBID por região

	% de instituições do Ensino Superior no setor privado	% de instituições do Ensino Superior no setor público	% de bolsas PIBID no setor privado	% de bolsas PIBID no setor público
Centro-Oeste	91,7%	8,3%	10,1%	89,9%
Sudeste	87,0%	13,0%	28,4%	71,6%
Sul	90,0%	10,0%	38,4%	61,5%
Nordeste	85,2%	14,8%	2,3%	97,7%
Norte	83,3%	16,7%	2,3%	97,7%

Fonte: CAPES, 2014; INEP, 2014.

Organização: MACIEL, 2016

Antes de iniciar a análise por região, com referência à tabela 2, nota-se que o maior percentual de bolsas concedidas pelo PIBID se encontra no ensino superior público. Dessa forma, cabe mencionar, conforme os dados situados no sítio da CAPES, que 82,0% do total de bolsas concedidas pelo programa são direcionadas

para o setor público, enquanto os outros 18,0% se destinam ao setor privado.

Com relação à expansão do ensino superior por regiões, verifica-se, conforme a tabela 2, que as regiões que apresentam o maior percentual de instituições de ensino superior no setor público são o Norte e o Nordeste, com valores de 16,7% e 14,8%, respectivamente. Na mesma perspectiva, as bolsas PIBID designadas para o ensino superior público também indicam maior percentual nessas mesmas regiões, ambas com 97,7%.

No entanto, apesar do maior índice de concessão de bolsas das instituições públicas se registrar nas regiões Norte e Nordeste, em todas as outras regiões esse quadro se mantém em quantidade significativa no setor público, porém, em percentuais menores. A região Centro-Oeste, por exemplo, mesmo que suas instituições de ensino superior estejam constituídas com apenas 8,3% no setor público, as bolsas destinadas a esse setor ainda atingem 89,9%.

As regiões Sul e Sudeste mostram percentuais de 10,0% e 13,0%, respectivamente, com relação ao percentual de instituições de ensino superior no setor público, e as bolsas designadas para esse setor alcançam índices de 61,5% e 71,6%. Dessa forma, o total de bolsas destinadas ao setor privado refere-se a 38,5% na região Sul e 28,4% na região Sudeste.

Tal cenário apresentado sobre as regiões Sul e Sudeste merece destaque, pois refere-se aos maiores percentuais de bolsas voltadas para o setor privado. Isso relaciona-se com o fato de serem regiões com significativa quantidade de Instituições do Ensino Superior neste setor, o Sudeste com 980 instituições privadas, de um total de 1.126; e o Sul com 362, em um total de 402 (INEP, 2014). Ou seja, são duas regiões que apontam um relevante movimento do capital na educação superior, e por consequência, a maior montante de recursos públicos no setor privado.

Apesar do setor privado apresentar percentuais de bolsas inferior ao setor público, quando verificado o financiamento do programa, identifica-se no ano de 2014 um gasto de mais de R\$ 62.000.000,00 desses recursos, que são públicos, no setor privado. Fato importante para as estratégias dos setores financeiros e para os governos, principalmente a partir de 1990, que passaram a se basear na lógica da neoliberalização, como saída para a superação da crise do capital.

Nessa direção, tanto que em 2007 e 2009, quando se iniciou o programa, foram abertos editais voltados exclusivamente para as universidades públicas. O edital de 2010, contudo, já demonstrava as exigências dos setores financeiros sobre as políticas educacionais, que tem como finalidade destinar recursos públicos ao setor privado: assim, iniciou-se a participação das IES privadas sem fins lucrativos. Em 2013, o programa passou a contemplar, também, as IES privadas com fins lucrativos.

Observa-se, diante dos dados e do histórico do PIBID, que o programa vivencia um cenário singular, na medida em que o ensino superior se apresenta em destaque no setor privado, e as bolsas do programa, mesmo após a possibilidade de destinação para as IES privadas, se concentram no setor público.

Algumas evidências de base teórica e empírica ajudam a explicar tal

singularidade. Uma refere-se às discussões no âmbito do ensino superior trazidas por Dourado (2005) e Sguissardi (2000), os quais abordam a falta de qualidade do ensino superior privado. Para os autores, o processo de empresariamento, mercadorização e segmentação do ensino indicam uma tendência de dissociação do tripé ensino, pesquisa e extensão no ensino superior privado, com designações institucionais tipicamente de ensino.

Como o PIBID exhibe em sua proposta atividades de ensino (com organização de reuniões com os participantes do programa), pesquisa (o programa destina verbas para que os alunos participem de congressos) e extensão (com atividades nas escolas públicas), essa situação pode contribuir para a manifestação de menor interesse das IES privadas quando comparada às IES públicas.

Sguissardi (2000) ainda reforça esta proposição quando analisa as políticas da educação superior. O autor ressalta o dualismo institucional do ensino superior, marcado pela segmentação em ensino superior universitário e não-universitário, o que acaba por naturalizar, no caso brasileiro, a hegemonia da educação superior reduzida às atividades de ensino, em detrimento das atividades de pesquisa.

Outro aspecto que pode indicar o baixo percentual de subprojetos das IES privadas com fins lucrativos foram alguns critérios definidos pela CAPES no edital de 2013, quando houve a incorporação desse setor no programa. Entre os critérios, foi determinado que “considerando o disposto na Portaria Capes nº 59/2013, a Capes não repassará recursos de custeio para as IES privadas com fins lucrativos. Neste caso, os projetos executados pelas IES deverão contar com contrapartida financeira da própria instituição, no valor de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) por licenciando participante, até o limite de R\$ 30.000,00 por subprojeto, por ano” e que “a concessão de bolsas de iniciação à docência a estudantes de licenciatura de IES privadas com fins lucrativos será limitada aos participantes do ProUni”.

Esta situação implicou na disposição das instituições privadas em investir financeiramente no programa, para viabilizar a formação inicial para seus alunos “clientes”. Com isso, evidencia-se que a condição estabelecida para as instituições com fins lucrativos apresenta riscos financeiros, com investimentos e possíveis impactos no interesse central das empresas educacionais, que é o barateamento de seus custos, visando o aumento da mais-valia. Ora, tal fato pode ter contribuído para que esse setor não tivesse significativo percentual na abertura de subprojetos, assim como houve no setor público e nas instituições sem fins lucrativos.

Mais uma questão reforça essa singularidade do programa, e se refere à disponibilidade e interesse de um professor para que um subprojeto seja aberto. Nas universidades privadas, por exemplo, os professores não apresentam um cenário trabalhista estável, são em geral celetistas e horistas, fato que dificulta o interesse por parte desses docentes em iniciar ou participar em projetos no perfil do PIBID. Diferentemente das IES públicas, em que o professor trabalhador possui um quadro funcional de exclusividade, nas IES privadas o vínculo empregatício é por meio de contratação, e nem sempre em uma única IES, o que precariza o trabalho docente e a sua disponibilidade para a realização de projetos.

A condição do acadêmico da instituição privada também explica o baixo

percentual de IES privadas que participam do PIBID. Segundo as informações no site do programa, o aluno bolsista precisa dedicar ao menos 8 (oito) horas semanais às atividades do projeto; elaborar portfólio com registros das atividades desenvolvidas; e apresentar os resultados de seu trabalho no seminário de iniciação à docência promovido pela IES, além de que nas instituições privadas com fins lucrativos, esses alunos devem ser participantes do PROUNI (BRASIL, 2013). Tal situação, associada ao valor da bolsa de iniciação à docência, pode indicar dificuldades, tendo em vista que a bolsa para o acadêmico-bolsista pode não suprir o valor das mensalidades dos cursos de licenciatura; e a carga horária obrigatória para se manter no programa pode ser um obstáculo para os alunos conseguirem um emprego com renda maior.

A respeito desse assunto, Sposito e Corrochano (2005) desvelam o caráter assistencialista do processo de concessão de bolsas pelo governo federal. Para as autoras, as transferências de renda, conduzidas pelas normas dos programas de formação de professores, assim como outros programas do governo, apresentam um potencial assistencialista, que pode reforçar uma dimensão de resignação e dependência nos seus beneficiários.

Desse modo, esse pode ser mais um fator que indica a contradição observada nas relações público/privada do PIBID. Mesmo com o maior índice de instituições de ensino superior se encontrarem no setor privado, e as normatizações deliberarem a parceria com o mesmo a partir do incentivo neoliberal, as condições em que se desenvolve o PIBID, implicada nos valores pouco significativos, em termos monetários, das bolsas, também podem favorecer esse cenário contraditório, de pouco interesse das IES privadas no programa.

Ou seja, o programa manifesta uma singularidade que é desvela na medida em que se compreende o processo contraditório estabelecido no contexto do ensino superior e do PIBID. De fato, mesmo que a neoliberalização se apresente como um fator central no histórico do programa, as precarizações constituídas por essa mesma lógica em torno da educação superior e das políticas educacionais explicam esse cenário.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da expansão da educação superior, no contexto neoliberal, a partir dos anos 1990, se apresentou em sua maior proporção no setor privado. Na mesma perspectiva neoliberal, o PIBID, a partir dos seus editais, também aponta a parceria público/privado como uma de suas características, principalmente a partir de 2010. Fato significativo, pois em 2013, a concessão de bolsas e subprojetos apresentou relevante tendência de crescimento para o setor privado, mesmo que o setor público ainda tenha demonstrado predominância.

Apesar de toda a tendência à neoliberalização, os dados apresentados demonstram um movimento contraditório na medida que o ensino superior apresenta com maior concentração nas instituições no setor privado, e os índices de bolsas e subprojetos do PIBID, em contrapartida, indicam valores menores no setor

privado.

À vista disso, alguns pontos que subsidiam a lógica neoliberal são consideradas e podem explicar tal singularidade do programa. O primeiro refere-se a baixa qualidade do ensino superior privado que, acordante com a lógica do mercado, realiza um processo de aligeiramento da formação do professor. Essa circunstância vai se revelar no fato de predominar, no ensino superior privado, o campo do ensino, em detrimento da pesquisa e extensão. Ora, ensino, pesquisa e extensão são pressupostos para a implantação do PIBID.

Outro fator está vinculado ao caráter assistencialista das bolsas do programa, que podem não favorecer as condições de sobrevivência dos alunos do ensino superior privado que cursam licenciatura: por serem em sua maioria oriundos de classe trabalhadora, acabam por necessitar de uma renda maior do que o valor previsto na bolsa do PIBID.

O terceiro elemento nessa perspectiva, e não menos significativo, indicava que o PIBID foi desenhado como um programa que exigia contrapartida das IES participantes, o que contraria a lógica do barateamento dos custos de produção da mercadoria ensino, oferecida aos alunos “clientes” pelas instituições privadas.

Dessa forma, a precarização do trabalho docente, a situação do aluno das IES privadas e a contrapartida financeira das instituições privadas com fins lucrativos para participar do programa contribuem como elementos para explicar o baixo interesse de participação desse setor, principalmente das IES com fins lucrativos.

Nota-se que, apesar disso, o programa apresenta-se como mais um exemplo do movimento progressivo de cunho neoliberal, com parceria público/privada. E a questão fundamental em jogo continua presente: também neste programa o Estado abre mão de seu papel de mantenedor da educação superior, para fazê-lo por meio de entes privados, dando aos mesmos acesso aos fundos públicos o que, no ano de 2014, chegou à casa dos R\$ 62.000.000,00.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país (2003 – 2014)**. Brasília: 2014.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em 3 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR).

Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>> Acesso em: 20/04/2017.

BRASIL. Edital n. 011/2006. **Programa de Consolidação das Licenciaturas PRODOCÊNCIA 2006 – MEC/SESu/DEPEM**. Brasília: 2006. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/edital_011_2006.pdf. Acesso em: 21 de mar. 2016.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. Regulação do ensino superior no contexto de Contemporaneidade. In: NASCIMENTO, AD.; HETKOWSKI, TM. (Orgs.). **Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 63-89. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/jc8w4/pdf/nascimento-9788523208721-04.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2016.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Pibid**: relatórios e dados. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/relatorios-e-dados>>. Acesso em 5 abr. 2016.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de gestão**: PIBID, 2013. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/1892014-relatorio-PIBID.pdf>>. Acesso em 8 dez. 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Relatório de Gestão**. Parfor - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB. vol. II, Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/20150818_DEB-relatorio-de-gestao-vol-2-com-anexos.pdf>. Acesso em 28 abr. 2017.

DOURADO, L. F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 103-117, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5382/4486>>. Acesso em 21 jan. 2016.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2012**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14153-coletiva-censo-superior-2012&Itemid=30192>. Acesso em 27 mar. 2016.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, n. 1, p. 19-30, 1999.

MANCIBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004. Número especial.
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a10v2588.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2016.

MASCARENHAS, P. Há uma mudança geográfica no Brasil, aponta Marcio Pochmann. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 2, 3 jan. 2015. Economia.
Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2015/03/08/ha-uma-mudanca-geografica-no-brasil-aponta-marcio-pochmann/>>. Acesso em 5 jan. 2016.

NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, L. M. W. (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

NEVES, L. M. W.; FERNANDES, R. R. Política Neoliberal e Educação Superior.
In: NEVES, L. M.W. (Org). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 21-40.

POCHMANN, M. A retomada do desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, v. 6, n. 21, p. 1-9, abr./jun. 2013. Disponíveis em:
<<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-retomada-do-desenvolvimentismo/3/>>; <<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-retomada-do-desenvolvimentismo/9/>>. Acesso em 20 jan. 2017.

SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVEIRA, R. de C. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. Porto Alegre: 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16218/000694385.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2015.

SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 17, n. 2, p. 141-172, 2005. Disponível em:
<<http://www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/12474/14251>>. Acesso em 28 fev. 2016.

CAPÍTULO XVIII

REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO AMERICANA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO- REDUCA

Maria Raquel Caetano

REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO AMERICANA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO-REDUCA

Maria Raquel Caetano

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul rio-grandense Campus
Charqueadas
Charqueadas-RS

RESUMO: Este artigo faz parte de uma pesquisa em andamento e visa compreender o avanço nos processos de privatização do público, estratégia que vem sendo utilizada por organizações empresarias em países latino-americanos. Para isso apresentamos que esse deslocamento entre o público e o privado já encontrava no referencial da Terceira Via um corpo teórico que respaldava essa estratégia. Com a inserção das diretrizes do Banco Mundial através do documento Aprendizagem 2020, busca-se analisar esse processo através da constituição da REDUCA, cujo movimento vem tomando força nos últimos anos a partir de um projeto que visa naturalizar a privatização da educação pública nos países latinos bem como dar a direção às políticas educacionais, redefinindo o papel do Estado para com a educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Redes; Reduca.

1. INTRODUÇÃO

O contexto mundial em que vem ocorrendo à redefinição do papel do Estado neste período histórico e como ele se materializou no Brasil, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado instituiu a administração pública gerencial no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), observando-se continuidades na gestão do presidente Lula da Silva (2003-2010) e aprofundado na gestão da presidente Dilma Rousseff até os dias atuais.

O Estado vem se redefinindo e alterando as fronteiras entre o público e o privado formando quase mercados. Ao examinar o quase mercado, verificamos que a lógica do mercado que antes era limitada na educação, passa agora a constituir-se num mercado em ascensão em nível global com a introdução de mecanismos mercantis no interior da educação pública.

Um dos mecanismos principais das reformas que vem sendo instituídas no setor público, entre elas as reformas na educação, é a orientação para a Nova Gestão Pública (NGP) em que o modelo gerencial possibilita que o Estado crie condições para o aumento dos investimentos privados na educação pública. As experiências introduzidas pela NGP representam uma múltipla e diversificada experiência teórica e aplicada, com variadas ênfases e formatos, na renovação da gestão nos Estados. É marcada, predominantemente, por conceitos comuns, como valorização das funções gerenciais na administração pública, controle de resultados, autonomia de

gestão, responsabilidade individual na prestação de serviços públicos baseados em metas de desempenho, desenvolvimento de instrumentos que visam à eficiência e à eficácia na gestão, avaliação dos programas e medidas de incentivos aos administradores para melhorar a gestão.

No Brasil, a educação é considerada desde a década de 90 do século passado, serviço não exclusivo do Estado, podendo transformar-se em organização social(OS) recebedora de recursos do orçamento público mediante a assinatura de contrato de gestão e com autonomia para fechar acordos e parcerias com instituições privadas, tornando-se organizações públicas não estatais (BRASIL; MARE, 1995). As Organizações Sociais vem sendo implantadas na educação pública em vários estados brasileiros como é o caso recente dos estados de Goiás e Pará.

As reformas no Brasil e no contexto latino-americano ocorreram e ainda vem ocorrendo sob o ideário do Neoliberalismo e da Terceira Via, mas também nos últimos anos como um movimento articulado de ideias liberais em ascensão, influenciadas por grandes corporações norte-americanas que vem financiando e apoiando institutos, fundações e movimentos que retomam as ideias de Hayek, Mises e Friedmann no Brasil e na América Latina Esses movimentos em escala global são articulados especialmente pela Atlas Network, o Cato Institute, a Charles G. Koch Charitable Foundation e o Institute of Human Studies – fundações ligadas à família Koch, John Templeton Foundation.Ver Ball(2014).

No contexto brasileiro, o repasse das políticas sociais ao Terceiro Setor e o que denominamos de terceiro setor mercantil(PERONI,2013)é uma das estratégias utilizadas pelo Estado.O Estado abre espaço para atuação das instituições não estatais, como ONGs, fundações, institutos e mais recentemente através das OSs- Organizações Sociais. Essas instituições assumem o papel do Estado na elaboração de políticas, execução de programas, projetos e ações, denominadas por Ball e Youndel(2008) como endoprivatização.

O conceito de governança emerge, para além da ação política de um governo, regulando e articulando a esfera estatal e a esfera privada (base de fundamentação do conceito de público não estatal) em âmbito nacional e internacional.

No caso das reformas, precisa ter como centralidade a ampliação da esfera denominada de pública não estatal, ou seja, a ampliação dos mecanismos de parceria para que o Estado possa dividir responsabilidades e ações com o setor privado.

É nesse processo que também se inserem as instituições do Terceiro Setor mercantil como o Instituto Unibanco (PERONI;CAETANO,2015),Instituto Ayrton Senna(ADRIÃO,PERONI,2010), (CAETANO,2013;2015) entre outros.

Nesse cenário torna-se cada vez mais crescente a tendência dos governos de introduzir formas de privatização na educação pública ou em setores da educação pública. Para esta abordagem, utilizamos o conceito cunhado por Licínio Lima(2013,p178-179) que compreende que a

Privatização pode, portanto significar muitas e diferentes coisas, desde a erosão das responsabilidades estatais em benefício de privados,

desregulação, concessão a privados, parcerias, construção de redes nacionais de ensino, já não públicas, mas híbridas ou baseadas em parcerias público-privadas, escolas públicas com estatutos de fundação e regidas pelo direito privado, escolas públicas cuja gestão foi concessionada a privados, financiamento através da captação de alunos e respetivos “cheques-ensino” pagos pelo Estado, interferência crescente no currículo, na prática pedagógica, na avaliação, etc., por parte de instituições privadas, empresas, fundações, organizações não-governamentais diversas, ou do chamado “terceiro setor”. Privatização pode, ainda, significar a crescente introdução de modos de gestão considerados típicos das organizações privadas, ideologicamente consideradas mais bem geridas, em busca da “zero-burocracia”, mais ágeis e maneáveis em ambientes incertos e turbulentos, centradas na necessidade do cliente ou consumidor, induzindo a competitividade no seu interior através da adoção de mercados internos, ou seja, seguindo os princípios normativos e as prescrições técnico-instrumentais da chamada “Nova Gestão Pública”.

As tendências à privatização estão tendo maior ou menor influência nos diferentes países e se concretizam de diferentes formas nos sistemas de educação pública.

Ball e Olmedo(2013) citam os ‘novos filantropos’ que vem operando em nível global. Nessa configuração, soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento baseadas no mercado estão sendo privilegiadas e fortalecidas “através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e novos filantropos” (BALL; OLMEDO, 2013, p.33).

Destaca-se a formação de uma nova cultura, baseada na perda da centralidade da luta de classes e na mercantilização da vida social, na qual a educação é considerada a principal estratégia política de conformação dos indivíduos à ordem do capital (LIMA, 2008).

2. AS ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS 2020 DO BANCO MUNDIAL

No campo das reformas educacionais em nível global, o Banco Mundial lançou em 2012 o documento intitulado “Aprendizagem para Todos” - Estratégias Educativas 2020 para a educação (BANCO MUNDIAL,2011). Fazem parte das estratégias as reformas educacionais que vão além do foco dos insumos materiais e concentram-se mais nos resultados e em soluções de gestão e de governança. O documento Estratégias Educativas é provavelmente, o documento político com o qual o Banco posiciona-se de forma mais clara como o líder da reforma intelectual no domínio da ajuda ao desenvolvimento (Verger;Bonal,2011).

Isso ocorre porque, o Banco vem testando uma limitada gama de reformas educacionais em alguns países e em seguida as dissemina (com algumas pontuais adaptações, no sentido de reduzir o custo de transferência) por todo o planeta, independentemente do contexto político, social e econômico do país “assistido”(BM,2011). Esse leque de reformas,conforme indica Bastos(2015),

chamadas pelo Banco de “melhores práticas” ou “o que funciona”, na verdade, consiste num portfólio de opções a serem escolhidas, de acordo com as condições políticas de implementação em cada país.

As estratégias educativas do Banco Mundial, se distribuem amplamente por todo o mundo e tem uma enorme capacidade de estabelecer agendas educativas de caráter global. Vários agentes utilizam os documentos do BM como guia entre eles doadores, ONGs internacionais e Ministros de Educação e utilizam largamente os documentos como guia de políticas educativas (BONAL;VERGER,2011) .Os autores criticam a visão economicista sobre a educação do BM que usa o enfoque na aprendizagem como forma de destacar os resultados através das avaliações.

As estratégias propostas pelo BM se concentram em três grandes áreas: geração e intercâmbio de conhecimento, apoio técnico e financeiro e parcerias estratégicas.. Além disso,

o BM fornecerá: avaliação do sistema e ferramentas de comparação com dados de informação para avaliar a capacidade de um sistema educacional para melhorar os sistemas de aprendizagem;avaliações da aprendizagem e realização de objetivos que abranjam as competências básicas de leitura e aritmética, bem como outras incluindo pensamento crítico, solução de problemas e aptidões para trabalhar em equipe; e avaliações de impacto e outro trabalho analítico que possam informar políticas e intervenções, juntamente com o intercâmbio de conhecimentos e debate que facilitem a aprendizagem entre países parceiros e organizações(BM,2011,P.8)

Faz parte dos objetivos do BM e do IFC- Sociedade Financeira Internacional, aumentar o conhecimento sobre o papel do setor privado na educação e ajudar os países a criar ambientes de política e estruturas normativas que alinhem esforços do setor privado por meio de parcerias estratégicas no nível local e global, visando melhorar os sistemas educacionais. Nesse sentido, “desde 2001 o IFC já investiu \$500 milhões, em 46 projetos privados de educação”.(BM, 2011,p.1).

Segundo o Banco as entidades privadas são fornecedores importantes de serviços de educação até para as comunidades mais pobres, especialmente em áreas que os governos não chegam "(BM, 2011, p. 20).

Na correlação de forças entre o Banco Mundial e os Estados que pleiteiam seus financiamentos educacionais, a imposição por parte dessa instituição financeira das “melhores práticas” experimentadas em outros países fica condicionada(BASTOS, 2015). Essa condição funciona como um meio de reduzir as despesas públicas em educação e impor sua agenda à educação dos países periféricos.

A estratégia atual coloca maior ênfase na importância do setor privado para atingir os objetivos da Educação para Todos e apoia abertamente o papel das instituições de ensino privadas com fins lucrativos, dá mais importância aos empréstimos educacionais do International Finance Corporation - a instituição do Grupo do Banco Mundial que está diretamente ligada ao setor privado - e acredita que o setor privado pode ser benéfico para os pobres(Verger;Bonol,2011). Dito de outra maneira, as virtudes do setor privado podem chegar onde o Estado não chega.

Podemos considerar que o Banco Mundial apoia dois tipos de privatização segundo Ball e Youndell(2007): a privatização **da** educação e a privatização **na** educação. A privatização **da** educação visa incentivar o aumento da oferta privada com subsídio público, ou seja a contratação de todo tipo de serviço educacional pelo Estado aos setores do mercado . A estratégia sugere que esta forma de privatização pode ser realizada por meio de contratos ou subvenções como é o caso da aquisição de material apostilado por sistemas públicos (ADRIÃO;GARCIA,2014), a gestão da escola e da sala de aula como é o caso do Instituto Unibanco(PERONI,2015; PERONI,CAETANO,2015; CAETANO,2015) e do Instituto Ayrton Senna no Brasil(ADRIÃO,PERONI,2010; CAETANO,2013). Incluindo a oferta de pacotes educativos, materiais digitais, orientações pedagógicas, hardwares e softwares educativos, procedimentos de avaliação.

Por outro lado, a privatização **na** educação, busca incentivar as escolas públicas a agir e operar como prestadores privados, a fim de torná-los mais competitivos e aumentar os padrões de qualidade. Nesse caso, a lógica da competência, dos resultados, da premiação, do bônus, do mérito. De acordo com a Estratégia 2020, os objetivos podem ser alcançados através da introdução de incentivos e fórmulas de financiamento competitivos nos sistemas educativos.

A escola, conforme Ball e Youndel(2007) passaria a funcionar como uma empresa que seria o principal mecanismo de privatização encoberta da educação, de maneira que os sistemas educativos passariam a funcionar como quase-mercados, com base em critérios como seleção de estudantes e política de resultados. Ball e Youdell (2007) abordam uma outra forma de participação do setor privado nos processos de tomada de decisão, no que se refere à política educativa, o que eles chamam de privatização da política, o que vem ocorrendo através da constituição de redes globais com especial participação do setor privado(BALL,2014).Na América Latina, destaca-se a REDUCA- Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação que abordaremos nesse artigo. É nesse contexto que as políticas educacionais tornam-se cada vez mais globais ao invés de locais ou nacionais (Ball,2014).

3. REDES GLOBAIS E EDUCAÇÃO: A REDE LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EDUCAÇÃO-REDUCA

Pela importância da análise das relações entre o público e o privado e pela análise das redes de educação na América Latina destacamos a influência das redes na educação pública (PERONI,CAETANO,2016). Um exemplo é a REDUCA- Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação.

As redes são estratégias que visam modificar o modo de intervenção do Estado na gestão do público através da governança (LIMA, 2007, p.176). Na Nova Gestão Pública, o enfoque central está direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público (PECCI, 2008).

Segundo Pecci et al. (2008), a governança, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam. “A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para o setor privado e o terceiro setor” (Idem, p.52). A localização na rede é a chave para o capital social (Ball; Olmedo, 2013). As redes são feitas de capital social que pode ser desenvolvido, investido e acumulado. Os participantes são multifacetados: sujeitos individuais podem ser envolvidos em uma variedade de significados e influência nas redes. As redes têm fluxos de ideias e pessoas que circulam entre o público e o privado. Foi o que constatamos na REDUCA

Lima (2007, p.168) afirma que as redes não se constituem como um fenômeno inédito. O que há de novo é o fato do expressivo crescimento numérico de entidades que passaram a se articular dessa forma na atualidade e o aumento do interesse dos governos por elas. Em geral, os governos traduzem esse interesse a partir do preceito de parceria público-privada(PPP).

Nesse estudo apresentamos a Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação(REDUCA) - formada por organizações sociais de 14 países latino-americanos, muitas dessas dirigidas por grandes empresários que não mantêm ligações com a área educacional e sim com o setor privado. O Quadro 1 mostra como as instituições(elos) que participam da rede se apresentam:

PAIS	COMO SE APRESENTA
Brasil	Organización no gubernamental apoyada por diferentes actores de la sociedad civil.
Argentina	Organización no gubernamental. Participación de diferentes actores de la Sociedad Civil.
Chile	Organización no gubernamental. Fundada con participación de personas de la sociedad civil.
Colombia	Organización no gubernamental creada y liderada por empresarios.
El Salvador	Organización privada sin fines de lucro.
Honduras	Organización sin fines de lucro, creada por un empresario y su familia y por otras personas del mundo empresarial y académico.
México	Iniciativa ciudadana, independiente y plural, creada por un grupo de líderes de organizaciones civiles de corte filantrópico y cultural; es una asociación civil sin fines de lucro, reconocida como unidad de investigación.
Paraguay	Movimiento independiente, sin fines de lucro, conformado por personas del sector empresarial y de la sociedad civil que surge para apuntalar la educación como un factor esencial para el desarrollo del país y de sus habitantes.
Peru	Asociación civil sin fines de lucro, formada por empresarios, empresas y líderes de opinión.
Republica Dominicana	Organización privada sin ánimo de lucro creada por empresarios.
Equador	Centro de políticas públicas independiente, apartista y laico.

Panamá	Organización sin fines de lucro privado, creado y dirigido por los empresarios.
Guatemala	Organización no gubernamental creada y liderada por empresarios.
Nicarágua	Organización privada sin fines de lucro, creada por un grupo de empresarios y educadores.

Fonte: Reduca.Disponível em <http://www.reduca-al.net/nosotros>(2016).

No quadro acima percebemos que a grande maioria das instituições que compõe a Reduca se apresentam como organizações da sociedade civil (ONGs) e como organizações privadas criadas por empresários.

A organização do setor privado, através do que Ball chama de filantropos visam definir as políticas educacionais pois há participação direta desses sujeitos na definição das agendas educacionais e utilizam as redes de corporações e organizações para alcançar seus objetivos.”O ponto de convergência é fazer do mercado a solução óbvia para os problemas sociais e econômicos”(BALL, 2014,p.59).Para o autor, as empresas estão trabalhando para mudar a percepção do público sobre os problemas sociais, incluindo a educação(BALL,2014). A organização do setor privado é cada vez maior para dar direção às políticas públicas através de redes.Para Ball e Olmedo (2013, p. 41), eles criam “[...] redes dentro de redes [...]. Esses são canais para a promoção de políticas e as ideias delineadas [...] se formam e são colocadas em prática”.

Peroni (2015, p.26) adverte que “as redes não são abstrações”. Elas “são formadas e operadas por sujeitos individuais e coletivos em um projeto de classe e são parte de uma ofensiva histórica do capital neste período particular docapitalismo”.

A Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil pela Educação (Reduca), idealizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo movimento Todos Pela Educação (Brasil), congrega organizações de 14 países da América Latina que atuam pela garantia do direito a uma Educação inclusiva, equitativa e de qualidade na região.A Rede foi lançada em Brasília em 2011.Na ocasião foi lançada também a Declaração de Brasília que fala sobre a constituição da rede.Na declaração, a rede se coloca como uma assembléia de organizações de diversos países da América Latina que possui um compromisso público e comum em prol da educação inclusiva e de qualidade nos países que integram a rede.O documento cita ainda que

La Rede se constituye em um ejercicio libre e voluntario para intercambiar entre los miembros experiencias,recursos y proyectos;para expresar SUS opiniones, propor soluciones y acuerdos,y difundir campanas em El foro público;para estudiar y evaluar medidas, programas y políticas publicas locales y regionales; para sumarnos em acciones conjuntas, entre nosotros y com otros actores(Declaracion de Brasilia,2011).

O lançamento ocorreu no último dia do Congresso Internacional “Educação uma agenda urgente”, promovido pelo Todos pela Educação, que integra a rede. A rede conta com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento como

facilitador e propulsor da iniciativa. O BID contribui em promover a capacitação e a participação da sociedade civil da região latino-americana e a União Européia como co-financiador.

Essas instituições apresentam como pontos em comum a ideia na sociedade civil organizada, e não restrita a grupos profissionais de Educação; atuação de caráter nacional; crença na Educação como caminho para o desenvolvimento do País; defesa da qualidade da Educação, mas sem especificar métodos pedagógicos. O Todos pela Educação tem buscado dialogar com tais movimentos. Ao mesmo tempo em que apresenta seu ideário, procura trocar conhecimentos e aprendizados, destacando-se nesse intercâmbio de ideias com as nações vizinhas. Em 2007, por exemplo, o movimento brasileiro divulgou seus princípios na Argentina, Peru, Uruguai, Panamá e Estados Unidos. Já em 2011, um representante do movimento realizou consultoria sobre formas de funcionamento do Todos Pela Educação, estratégias, conquistas e desafios, a convite do Juntos por la Educación, que começava a se estruturar no Paraguai (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011, p. 71).

Martins(2013,p. 112) mostra que dentre essas organizações, “o TPE é a de maior projeção. Na visão do Movimento, isso se explica, sobretudo, pela “sinergia” existente entre o TPE e o governo, também, pelo apoio da mídia de massa”.

Nesse processo, o TPE é compreendido por organismos internacionais, como o BID, e também pelos demais grupos que compõem a rede, como “o caso mais exitoso”. O TPE é considerado o exemplo a ser seguido, devido à sua capacidade de organização, penetração e atuação junto às esferas públicas de poder e na sociedade em geral. Mais do que restringir sua atuação dentro do seu país de origem, essas organizações visam criar um espaço para realizar ações conjuntas, e, para tanto, constituíram a rede de cooperação, que, durante o segundo Encontro Anual, realizado em agosto de 2012, na Argentina, passou a ser chamada de REDUCA(Martins,2013,p.116)

O TPE vem influenciando a agenda das políticas públicas brasileiras, especialmente dando a direção e contribuindo na execução dessas políticas através do incentivo às parcerias público-privadas, com instituições voltadas ao mercado como é o caso da Fundação Itaú-social, Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, entre outros. Em relação a Reduca, no qual o TPE integra, as instituições possuem visão e/ou missão muito semelhantes. O que chama a atenção nesse caso é a busca pela articulação no sentido de dar direção as políticas educacionais nos países membros da rede focadas especialmente na educação pública. Essas instituições utilizam como estratégia de atuação a autonomia e independência em relação aos governos. Ainda segundo Érika Martins(2013) como novidade no cenário latino-americano, tais organizações adquirem um potencial de atuação na esfera educacional pública que outros segmentos da sociedade, como pais e sindicatos, não possuem.

O que chama atenção no caso da Reduca, é o expressivo interesse dos empresários pela educação. Erika Martins em sua dissertação de mestrado (2013) em abordagem sobre a Reduca traz que

Depois da formalização da rede, sua coordenação ficou sob a responsabilidade de três organizações: Todos pela Educação (Brasil), Educación 2020 (Chile) e Mexicanos Primero (México). Esses grupos são responsáveis por desenhar uma proposta comum para a incidência na educação pública em todos os países que participam da rede, inclusive com a projeção de ações conjuntas [...]. (Martins, 2013, p.113)

A proposta inicial para atuação em nível regional se concentra em três frentes: elaboração de uma plataforma de dados relevantes e atualizados sobre a educação na América Latina, a cargo do grupo mexicano; elaboração de uma plataforma de informações e notícias vinculadas às organizações da rede sob a responsabilidade do grupo brasileiro e a construção de um banco de boas práticas e experiências exitosas em termos educativos que possam ser trasladadas de um país a outro, sob a responsabilidade do grupo chileno, conforme Martins (2013, p.113). Essas estratégias se alinham com as Estratégias do BM.

Em 2013 a rede foi selecionada pela União Européia para desenvolver um projeto conjunto com os países membros que versa sobre docentes e gestores, Primeira infância além do Observatório da Educação que é o marco do projeto e implementou um sistema de monitoramento da educação com indicadores e informações educacionais que estão difundidos na página web, intitulado Observatório Educativo. Um dos destaques do documento é a promoção do empoderamento, a participação da sociedade civil e a incidência sobre as políticas educativas. O Observatório Educativo da Reduca tem o objetivo de dar visibilidade aos dados educacionais da região para que a sociedade possa monitorar e avaliar políticas públicas educativas, promover o intercâmbio de boas práticas, de forma a ajudar gestores, pesquisadores e formuladores de políticas públicas em todos os países a desenvolver soluções para os desafios educacionais. A ideia é provocar um sentimento de corresponsabilidade pela Educação pública.

Além da União Européia, o Observatório Educativo da Reduca conta com apoio da Unesco e da CEPAL. Fazem parte do comitê responsável pela plataforma o movimento Todos Pela Educação (Brasil), Educación 2020 (Chile) e Mexicanos Primero (México). Outra ação já citada e coordenada pelo REDUCA, nos 14 países membros da rede, foi a campanha em prol da oferta de Educação de qualidade na Primeira Infância na região. A ação tem apoio da União Europeia e, no Brasil, é ativada pelo movimento Todos Pela Educação (TPE), representante brasileiro da Reduca e um dos idealizadores da rede, lançada em 2011.

Entre outras ações já apresentadas, o Reduca vem se posicionando em vários eventos. A rede se pronunciou através do Documento intitulado “Posicionamento da Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil pela Educação” no Encontro Mundial Educação para Todos (GEM) em Oman, convocado pela UNESCO, ocorrido entre os dias 12 e 14 de maio de 2014, no qual resultou no Acordo de Muskat que esboça o objetivo geral assim como as metas globais propostos para a agenda da educação pós-2015.

Nossos países, em corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, precisam avançar com solidez e velocidade na melhoria dos processos e

na conquista de resultados de aprendizagem significativos e para toda a vida, atendendo sempre à equidade, o respeito à identidade de nossos povos, o cuidado com as comunidades escolares em relação à violência, o desenvolvimento da profissão docente com o requisito profissional correspondente e as oportunidades de desenvolvimento e o reconhecimento aos professores. Portanto, também firmamos o compromisso de trabalhar como uma rede no estudo, monitoramento e verificação das metas através de um observatório regional de indicadores, políticas públicas e melhores práticas, bem como dar atenção especial aos trabalhos sobre primeira infância, profissionalização docente e de diretores e o combate ao abandono escolar(Reduca,2014)

Também o Reduca apresentou sua posição no documento “Declaração da Reduca posterior à Cúpula das Américas 2015” com propostas discutidas na 7ª Cúpula de Chefes de Estado das Américas, realizada no Panamá, em 10 e 11 de abril de 2015. O documento inclui propostas da Rede para a educação, buscando inserir-se na agenda

A Reduca insiste para que os governos e a OEA cumpram seu propósito de "criar, sem restrições ou limitações de participação, o Fórum Interamericano da Sociedade Civil e dos atores sociais, de tal forma que haja um processo contínuo de participação e consulta à sociedade civil e aos atores sociais, e não apenas antes e na época de realização da Cúpula das Américas", como uma forma eficaz de participação dos cidadãos nos processos das Cúpulas(DECLARAÇÃO REDUCA,2015)

Buscamos apresentar brevemente como opera a Reduca não só nas instituições de seus países membros, mas também em nível macro como na Cúpula das Américas e no Encontro Mundial de Educação para Todos.É importante atentar que a rede se intitula como sociedade civil, mas basicamente é formada por empresários com visões hegemônicas sobre educação, sociedade e sobretudo sobre o conceito de democracia, o que é questionável.

Podemos dizer que a inserção na e da ‘sociedade civil’ é, “na verdade, uma forma inovadora de se obter consenso em torno de um projeto criado e dirigido pela classe empresarial”(MARTINS, 2009, p.26) .Nesse movimento da rede, a atuação dos empresários, intitulados como sociedade civil, “se afirma como referência ideológica que assegura a unidade política no trabalho de legitimação da sociedade capitalista e de um projeto de educação para as massas”(IDEM).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO,T.;GARCIA,T.Subsídio Publico ao Setor Privado:reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil.**Revista Políticas Educativas**, v.7,p.110-112, 2014.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta

educacional.UNICAMP: **Relatório de pesquisa**, 2010.

BALL, Stephen. **Educação Global S.A. Novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa, UEPG, 2014.

BALL, S.; YOUDELL, D. **Hidden Privatisation in Public Education**. Institute of Education, University of London, Bruxelas, 2008. Disponível em: <
http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball_ENGLISH.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BALL, Stephen; JUNEMANN, Carolina. **Networks, New Governance and Education**. Bristol: Policy Press, 2012.

BALL, Stephen; OLMEDO, Antonio. A Nova Filantropia, o Capitalismo Social e as Redes de Políticas Globais em Educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Líber Livro, 2013. P. 33-47.

BASTOS, Remo Moreira Brito. **Banco Mundial: aprendizagem para todos até 2020- breves notas sobre uma estratégia de legitimação**. Disponível em:
http://www.uece.br/eventos/semanadeeducacaouece/anais/trabalhos_completos/210-26828-15092015-071632.doc. Acesso em: 12 abr. 2016.

CAETANO, Maria Raquel. **Relações entre o público e o privado: a gestão pedagógica da educação no Programa Circuito Campeão do Instituto Ayrton Senna (2007-2010). Tese (Doutorado)**. UFRGS. Faculdade de Educação, PPGEDU. Porto Alegre, RS, 2013.

CAETANO, M. R. Ensino Médio no Brasil e privatização do público: o caso do Instituto Unibanco. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. XXIV, p. 84-99, 2015.

CAETANO, Maria Raquel; PERONI, Vera Maria Vidal. Ensino médio no Brasil e a proposta educacional do Instituto Unibanco: considerações sobre a mercantilização da educação pública. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e sobre as fronteiras entre o público e o privado**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 89-107.

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

MARTINS, André. S. A educação básica no século XXI. O projeto do organismo "Todos pela Educação". **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.4, n.1, jan.-jun. 2009

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento "Todos pela Educação" : um projeto de nação**

para a educação brasileira. **Dissertação** (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas: SP, 2013.

PECCI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PERONI, V. M. V. ; CAETANO, M. R . Atuação em Rede e o Projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Educação e Realidade**, v. 41, p. 407, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e sobre as fronteiras entre o público e o privado**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

_____ Proyecto de Cooperación Regional. Disponível em http://www.reducaal.net/narrativa_red/archivos/ProyectedeCooperacionRegional.pdf. Acesso em 10/2/2016.

_____ Declaração da Rede Latino-americana de organizações da Sociedade Civil pela Educação posterior a Cupula das Américas, 2015. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1506/declaracao-da-reduca-posterior-a-cupula-das-americas-2015/> Acesso em 9.2.2016

_____ Posicionamento da Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil pela Educação no Encontro Mundial Educação para Todos (GEM), 2014. Disponível em https://issuu.com/camilopinto/docs/posicionamento_reduca_reuniao_unesc. Acesso em 10.2.2016.

REDUCA. Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação. Disponível em <http://www.reduca-al.net/nosotros>. Acesso em 8.2.2016.

REDUCA. Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação Declaração de Brasília, 2011. Disponível em http://www.reduca-al.net/narrativa_red/archivos/DeclaraciondeBrasilia.pdf. Acesso em 10.2.2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. De olho nas metas - 2011. Quarto relatório de acompanhamento das 5 metas do movimento Todos Pela Educação São Paulo, Todos pela Educação, 2011.

. Observatório online traz dados educacionais da América Latina. Em 18/8/2015. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/34787/observatorio-online-traz-dados-educacionais-da-america-latina/> Acesso em 9.2.2016.

ABSTRACT: This article is part of an ongoing research and aims to understand the advancement in the processes of privatization of the public, a strategy that is being used by business organizations in Latin American countries. For this we present that this displacement between public and private already found in the frame of the Third Way a theoretical body that supported this strategy. With the insertion of World Bank guidelines through the document Learning 2020, this process seeks to analyze this process through the constitution of REDUCA, whose movement has been gaining strength in recent years from a project aimed at naturalizing the privatization of public education in Latin countries As well as giving direction to educational policies, redefining the role of the state in education.

KEYWORDS: Education; Networks; Reduca

CAPÍTULO XIX

TRABALHO E EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO AO ENSINO TÉCNICO

**Cleverson Ramom Carvalho Silva
José Pereira Peixoto Filho**

TRABALHO E EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO AO ENSINO TÉCNICO

CLEVERSON RAMOM CARVALHO SILVA

Universidade Federal de Minas Gerais

JOSÉ PEREIRA PEIXOTO FILHO

Universidade do Estado de Minas Gerais.

RESUMO: As concepções que disputam o projeto de educação profissional no Brasil se tensionam e se fazem presentes na formação dos alunos. De um lado, defendem o projeto de educação profissional de viés marxista, embasado nos princípios de uma formação integral. Do outro, se orientam predominantemente pela lógica liberal, inspirados na Teoria do Capital Humano. Diante disso, buscamos compreender as concepções de trabalho e educação dos alunos do 3º ano do Ensino Médio Integrado ao Técnico Informática, do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – Campus Montes Claros. Como ferramenta de coleta de dados, recorreremos a um grupo focal com sete alunos da referida instituição. Nas considerações finais, tecemos algumas críticas relativas ao processo formativo dos alunos analisados.

PALAVRAS-CHAVE: Formação Integral; Educação Profissional; Ensino Médio integrado.

1. INTRODUÇÃO

A educação é um campo de hegemonia e contra hegemonia política, social e cultural. Ao dialogar com o sistema produtivo, é conferido à instituição escolar um papel protagonista nas políticas públicas voltadas para a capacitação profissional e geração de renda. Ao dialogar com o sistema produtivo, as instituições de ensino técnico e tecnológico cumprem papéis sociais que na maioria das vezes se traduzem em uma preparação aligeirada e submissa ao mercado de trabalho. Contrariando essa lógica, há aqueles que defendem um projeto de educação para o trabalho que valoriza o ser humano em sua totalidade, unicidade e integralidade, que concebe o trabalho não apenas como uma tarefa alienante e vazia de significados, mas como um elemento fundador do ser humano. Na perspectiva da formação integral, cabe à escola se orientar pelos princípios da dimensão social, da autonomia e da intervenção do sujeito em sociedade. Tal perspectiva contrapõe-se às concepções inspiradas na Teoria do Capital Humano - TCH, e busca superar orientações reducionistas que resumem a educação para o trabalho aos aspectos operacionais, simplificando e privando o aluno dos conhecimentos que estão na gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social.

É notória a disputa que se estabelece no espaço da escola de educação profissional, de um lado há aqueles que se orientam predominantemente pelos

fundamentos inspirados na TCH, enquanto outros se inspiram pelos pressupostos de uma concepção marxista de formação integral.

Considerando que o trabalho possui um papel central na constituição dos sujeitos, e lembrando que a educação profissional tornou-se, em muitos casos, uma pré-condição para ingresso e permanência no mercado de trabalho; buscamos, por meio deste artigo, compreender as concepções de trabalho e educação dos alunos do 3º ano do Ensino Médio Integrado ao Técnico em Informática - EMITI, presentes na sua formação ao longo do curso no IFNMG – Campus Montes Claros. Buscando responder a esse questionamento e diante de um cenário amplo de oferta de educação profissional, delimitamos nossa análise a sete alunos do terceiro ano do EMITI, matriculados em um dos Institutos Federais - IFs que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

O artigo apresenta os principais resultados da dissertação defendida em março de 2016 no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais. A pesquisa se trata de um estudo de caso e os procedimentos metodológicos desta investigação se iniciam com uma ampla revisão bibliográfica sobre a temática em questão e aplicação de um grupo focal com sete alunos do EMITI.

As perguntas do grupo focal se dividem em duas partes, na primeira parte intitulada: A construção do saber: concepções de trabalho e educação como um processo formativo, partimos de uma perspectiva voltada para as narrativas desses alunos, buscando tratar de questões que remetem as suas experiências e impressões ao final do ciclo básico (3º ano do Ensino Médio), e na segunda parte, Formação de trabalhadores e o Ensino Médio Integrado: concepções, expectativas e anseios, abordamos questões relativas as suas projeções futuras, ao mundo do trabalho e o lugar deles no mundo.

2. A CONSTRUÇÃO DO SABER: CONCEPÇÕES DE TRABALHO E EDUCAÇÃO COMO UM PROCESSO FORMATIVO.

Realizamos o grupo Focal em uma das salas de aula do IFNMG – Campus Montes Claros. Iniciei agradecendo a presença de todos, me apresentei como aluno do Mestrado em Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais. Logo em seguida expliquei qual era o objetivo daquele encontro e disse em linhas gerais qual era o tema que estava abordando.

Nas respostas a primeira pergunta: Se vocês tivessem que explicar para uma pessoa que não conhece o Ensino Médio Integrado do IFNMG, como vocês explicariam? O uso da palavra *misturado* e termos correlatos foi recorrente; de sete respostas o termo aparece em cinco. Utilizavam-na para descreverem como ocorre a conjugação do ensino técnico e médio na modalidade integrada. Assim como podemos ver na fala da Gabriella (informação verbal): “Eu falo que é um ensino médio **junto** com o técnico e que são **horários** mais **misturados**, não costuma ser um dia só de técnico, é **misturado** e o dia todo” (CASTILHO, 2014) (grifo nosso).

A partir do exposto, percebe-se que a palavra “misturado” é utilizada para designar uma grade curricular que não concentra todas as disciplinas do ensino médio no período matutino e as do ensino técnico no período vespertino; há uma “mistura” que se restringe e se limita à organização dos horários. Ao serem instigados a definirem o curso no qual são alunos, eles compreendem o termo integrado como uma “mistura curricular” na qual as disciplinas de formação geral e técnica são sobrepostas.

A palavra “misturado” utilizada por eles indica a presença de uma perspectiva que reduz a ideia de integração à mera junção de disciplinas do núcleo comum com as da área técnica. Tal conclusão pode ser reforçada pela fala do Félix que, ao ser indagado se há diferenças entre as aulas das duas áreas de formação, diz que não vê aproximação, relação ou semelhança entre o técnico e o ensino médio.

Diante disso, percebemos que a ideia de integração se restringe ao conceito de modalidade de ingresso, a cursos técnicos ministrados em conjunto com o ensino médio, a uma mera conjugação de conteúdos. Entretanto, o conceito de integração vai além da forma. Para Ramos (2010), integração não se trata de somar currículos e/ou cargas horárias pertencentes ao ensino médio e formação profissional, mas sim de relacionar conhecimentos gerais e específicos, cultura e trabalho, humanismo e tecnologia.

Outro ponto que queremos dar destaque é a ênfase dada à educação profissional em detrimento do ensino médio. Tal ênfase é percebida na fala dos alunos em três momentos: i) ao descreverem as práticas pedagógicas, ii) ao relatarem como ocorre a interdisciplinaridade entre os conteúdos formativos iii) ao definirem o curso no qual são alunos. Essa ênfase é percebida de forma mais sutil em alguns momentos e de forma mais clara e direta em outros.

Ao buscarem uma resposta que defina o curso que eles estudam, a grande maioria dos alunos entrevistados deram mais ênfase a educação profissional do que ao ensino médio, que geralmente vem em segundo plano. A aluna Daiane (informação verbal), por exemplo, ao ser questionada sobre qual curso ela faz no IFNMG – Campus Montes Claros respondeu que:

As pessoas sempre querem saber que curso que tem? Como que é? Ai eu digo que tem química e informática no ensino médio e que os horários são diferentes, geralmente a gente entra no mesmo horário, mas pra sair cada turma sai num horário diferente e que a grade é diferente por causa do curso técnico. (KETLEI, 2014). (grifo nosso).

A aluna afirma que o IFNMG – Campus Montes Claros oferta o curso técnico em química e informática no ensino médio e não o inverso, de forma que o ensino médio vem em segundo plano em sua fala, como um “anexo” ao curso técnico. O mesmo se vê na fala do Félix (informação verbal), ao descrever como que as aulas acontecem, ele diz que “os professores tentam trazer até algumas tecnologias pra sala de aula, **por ser um curso de informática**, pra gente ficar no meio da informática, mexer com coisa de informática, eles querem que a gente só faça coisas de informática” (SILVA, 2014) (grifo nosso). Ele identifica o EMITI como um curso de

informática, omitindo o ensino médio da sua fala, e ao final ainda reforça essa predominância do técnico sobre o médio ao dizer em forma de desabafo “eles querem que a gente só faça coisas de informática”.

No mesmo sentido e de forma ainda mais clara, a aluna Daiane (informação verbal) responde ao ser indagada se há diferenças entre as aulas das duas áreas de formação: “[...] no ensino médio os professores tentam agregar mais com o curso técnico, **até por que é mais voltado pro curso técnico do que com o ensino médio**” (SILVA, 2014), (grifo nosso). Ao fazer essa afirmação intervi perguntando se os demais participantes concordavam, a maioria se manifestou favorável, dentre eles a aluna Gabriella (informação verbal): “o que tem mais peso é o técnico, ele é mais difícil de passar, pois precisa de mais dedicação, de mais estudo” (CASTILHO, 2014). Ao adentrarmos nessa questão a aluna Daiane (informação verbal) reforçou seu argumento: “[...] eu não sei, mas o **curso privilegia mais o técnico**, igual por exemplo: Se tiver algum evento, nunca vai ser no dia que tem aula do técnico, sempre vai ser no dia que tem aula do ensino médio” (SÁ, 2014) (grifo nosso).

A partir do exposto percebemos que na fala dos alunos é clara a predominância da formação profissionalizante em detrimento da formação geral. Para eles isso é normal, naturalizam essa hegemonia do saber técnico-científico por se identificarem como alunos de uma escola profissionalizante, apontando para uma formação que direciona conteúdos e atividades pedagógicas para as disciplinas e saberes da área técnica.

A proposta de ensino médio integral perpassa pela superação da disputa curricular que se estabelece entre conhecimento técnico e geral, na qual a questão técnica ganha ênfase em função de uma concepção que privilegia o mercado de trabalho. A questão da profissionalização não deveria ser um fim em si mesmo, visto que, conforme afirmam Bezerra e Barbosa (2013), “o objetivo profissionalizante deve ser entendido como uma possibilidade a mais para a construção dos projetos de vida, socialmente determinados, dos estudantes, o que só é possível se a formação ampla e integral for garantida” (p. 07).

O EMI deve romper com a dualidade na educação. Seu papel não se resume a preparar para o vestibular ou para o mercado de trabalho, a perspectiva que defendemos é um curso único que resgate seu sentido – desenvolver faculdades de compreensão e intervenção no mundo natural, humano/social, político, cultural, estético e artístico, sem, abrir mão da preparação profissional fundada no domínio dos fundamentos científicos e tecnológicos sob os quais se assentam a produção moderna (PONTES e OLIVEIRA, 2012).

Segundo Machado (2010, p. 92), práticas pedagógicas integradas pressupõem a busca por medições interdisciplinares, que possibilitem planos comuns de trabalho e que harmonizem distintas experiências e pontos de vistas. Tal conexão pode ser feita por meio da fusão de conteúdos, pesquisas e estudos compartilhados, promoção conjunta de seminários e eventos e demais projetos integradores. Essas medidas buscam fazer a conexão entre os conteúdos do ensino médio e do técnico, de forma a superar a tensão dialética entre pensamento científico e pensamento técnico.

Buscando ainda compreender como que ocorre a interdisciplinaridade no EMITI, pedi aos alunos que me explicassem como as aulas do curso funcionam e, novamente a perspectiva profissionalizante se tornou ainda mais evidente. Percebemos que há uma tentativa por parte dos professores do ensino médio em abordar conteúdos da formação técnica em suas aulas, porém o inverso não foi verificado. Tal afirmativa é clara na fala da Gabriella (informação verbal): “eu acho assim que as matérias do ensino médio buscam mais integrar com a informática nas aulas, mas os do ensino técnico não buscam muito puxar as outras matérias pra ficar mais fácil de entender” (CASTILHO, 2014). O mesmo podemos perceber na fala da Daiane (informação verbal): “que igual a gente já falou, o professor de inglês juntou com o professor de programação pra ver site em inglês, só que os professores do ensino técnico não buscam essa conexão” (SÁ, 2014).

Mais uma vez os alunos foram diretos e claros em suas respostas, evidenciando a desintegração dos professores da área técnica em relação aos conteúdos do ensino médio. Segundo Moll (2015) “os saberes produzidos nas diferentes áreas precisam ser historicizados, relacionados com o mundo em que vivemos e conectados, na medida do possível aos temas e dilemas do nosso mundo comum” (p. 15). Ao limitarem o conteúdo específico a sua aplicabilidade imediata não permitem ao aluno refletir sobre a dinâmica social e histórica desse conhecimento.

Evitando usar o termo interdisciplinaridade, pedi a eles que me dissessem como ocorre o diálogo entre as disciplinas, por exemplo, nas aulas de português veem algo do técnico? Na aula de informática aplicada, tem muito conteúdo de matemática? Ao responder a essa pergunta, começaram a dar exemplos de práticas pedagógicas interdisciplinares e citaram os professores de História, Química, Física, Filosofia, Literatura, Empreendedorismo e Sociologia, quase todos pertencentes ao Ensino Médio. Assim como podemos ver na fala da Gabriella, Anne, Daiane, Leonardo e Marianna (informação verbal):

[...] o professor nosso de história busca alguma coisa relacionada com informática ou tecnologia pra poder aplicar na matéria dele, uma vez mesmo ele pediu uma atividade falando sobre histórias em quadrinhos, por que tem a ver com tecnologia. (GABRIELLA, 2015); Wesley de química usou algoritmo pra achar as ligações, a partir dos algoritmos a gente achava que tipo de ligação que os elementos fazem. (MARIANNA, 2015); Tem professor que traz vídeo pra mostrar, tem professor que traz vídeo-aulas que tem na internet, Valeska mesmo trouxe filme. (DAIANE, 2015); Uma vez ela trouxe uns objetos dela falando pra gente adivinhar o que era, era uns chocalhos. Era pra gente aprender sobre técnicas de empirismo. Augusto também, uma vez que ele mandou a gente tirar foto da Prefeitura, da polícia, da sociedade, pra explicar as teorias de Durkheim. (LEONARDO, 2015); Tem a professora de literatura também, que ela fez tipo um jogo de sentidos, ela pôs uma venda nos olhos pra explicar figuras de linguagem. (MARIANNA, 2015).

Aqueles que não citaram exemplos práticos se utilizaram muito do termo “dinâmico” para descrever as aulas do Ensino Médio. Na oportunidade, perguntei em qual área eles percebiam mais essa dinamização. Responderam em coro: no ensino

médio. Além do termo dinâmico também recorreram à palavra semelhante para descrever a interdisciplinaridade entre os conteúdos. Ao serem questionados se há diferenças entre as aulas do técnico e do ensino médio, alguns afirmaram que não veem proximidade entre as matérias, porém outros enxergaram certa semelhança entre as duas áreas. O que percebemos é que eles usam o termo “semelhança” para descreverem que há integração entre conteúdos.

Para Machado (2010) integrar os conteúdos é uma forma dos educadores do ensino médio superarem tendências demasiadamente acadêmicas, da mesma forma, é uma oportunidade para os professores do ensino técnico superarem o viés excessivamente técnico-operacional em favor de uma “abordagem desreificadora dos objetos técnicos pela apropriação das condições sociais e históricas de produção e utilização dos mesmos” (MACHADO, 2010, p. 83).

Diante disso e contrapondo a fala dos alunos, percebemos que no plano ideal a interdisciplinaridade é uma “via de mão dupla” onde a formação geral (Ensino Médio) ajuda na compreensão dos conteúdos específicos (Ensino Técnico), assim como os conhecimentos específicos auxiliam na aprendizagem do conteúdo geral. Entretanto, ao ouvir os alunos percebemos que há uma tentativa por parte dos docentes do ensino médio em trazer para suas aulas uma abordagem interdisciplinar, trabalhando conteúdos da formação técnica em suas disciplinas, entretanto, o inverso não ocorre. Tal constatação vai na contramão da educação como um processo pautado pela formação humana integral, uma vez que privilegia conteúdos mais imediatamente ligados ao mercado, à obtenção de renda e à inclusão via consumo, desprivilegiando, conseqüentemente, a formação plena do sujeito.

Ao descreverem como que ocorre a interdisciplinaridade dos conteúdos e ao falarem sobre as práticas pedagógicas do corpo docente, os alunos destacaram também a qualidade dos docentes do IFNMG – Campus Montes Claros. Tal qualidade pode ser percebida quando eles relataram que alguns professores usavam em suas aulas recursos como histórias em quadrinhos, vídeos, filmes e dinâmicas, tais como: tirar foto da Prefeitura, da polícia e da sociedade para explicar as teorias de Durkheim (MAGALHÃES, 2014), aplicação de um jogo de sentidos e uso de vendas, para explicar figuras de linguagem (VASCONCELOS, 2014).

A qualidade docente não se restringe aos professores do ensino médio. Quando pedi a eles que falassem sobre a contribuição do ensino técnico na sua formação como trabalhadores, a maioria falou que o curso é muito completo e que no ambiente de trabalho não precisaram de nada além do que tinham aprendido no técnico em informática, relataram como que aplicaram os conhecimentos adquiridos nas rotinas de trabalho, destacando que tais conhecimentos foram satisfatórios e suficientes.

As críticas referem-se à falta dinamicidade nessas aulas, os alunos as descrevem como difíceis, mais exigentes, práticas, dentre outros. Como podemos observar na fala da Gabriella (informação verbal): “Pro técnico eles buscam mais aquela formação pra gente...tem que ser assim, vai ser assim, não tenta buscar aquela dinamização, pra ficar mais fácil de entender [...] ele é mais difícil de passar,

pois precisa de mais dedicação, de mais estudo” (CASTILHO, 2014).

Enquanto os alunos descrevem as aulas do ensino técnico como difíceis, exigentes e sem muita dinamicidade, a maioria das disciplinas do ensino médio são tidas como mais “fáceis” por que os professores buscam trabalhar o conteúdo de forma mais dinâmica. Percebemos que os termos fácil/difícil não estão ligados necessariamente à complexidade da disciplina em si, mas a outros fatores, como a formação docente e concepções pedagógicas de educação.

3. FORMAÇÃO DE TRABALHADORES E O ENSINO MÉDIO INTEGRADO: CONCEPÇÕES, EXPECTATIVAS E ANSEIOS.

No contexto de mundialização do capital, os sistemas de ensino passaram por mudanças que se traduziram no abandono da noção de qualificação, própria do modelo taylorista/fordista, e adoção do discurso das competências e da empregabilidade, proveniente de modelos de acumulação flexível. A consequência desse processo é a desqualificação de parcela dos trabalhadores e qualificação de novos trabalhadores, adaptados a viver em um mercado em constante mudança, a desempenhar várias ocupações e a lidar com diferentes situações que exigem agilidade e eficiência.

Considerando as atuais mutações no mundo do trabalho, buscamos nesta segunda parte do grupo focal compreender as expectativas e anseios desses alunos, suas percepções quanto ao mundo do trabalho e o lugar deles no mundo. Iniciamos a segunda parte com a pergunta: que tipo de trabalhador ou trabalhadora esse curso forma? Algumas respostas indicaram uma compreensão referenciada em parâmetros mercadológicos, voltada para as exigências do mercado de trabalho, como se eu fosse um entrevistador que os avalia para uma vaga de emprego, como alguém que fosse contratá-los.

Compreendemos tal visão como reflexo de uma formação que foca aquilo que é requerido pelo mercado: proatividade, conhecimento técnico, versatilidade, iniciativa, eficiência, definição de prioridades, dentre outros. Os alunos atribuem ao EMITI o aprimoramento ou obtenção de competências para o trabalho, tanto competências técnicas quanto habilidades comportamentais, demonstrando que a Instituição foi um agente de reprodução de parâmetros mercadológicos, de viés reprodutivista, sendo este um traço marcante na formação desses alunos para o exercício de funções produtivas.

Destaca-se também como que eles possuem confiança e se sentem preparados para o mercado de trabalho, caso essa seja sua escolha, como visto na fala do estudante Félix (informação verbal): “O técnico te prepara mais pra ser profissional, como ela disse, o que ela aprendeu em redes serviu pra profissão. **O que a gente aprende aqui é uma profissão**, a gente já tem o conhecimento realmente pra trabalhar na área” (SILVA, 2014) (grifo nosso).

Nesse sentido, para muitos alunos o tipo de trabalhador que o curso forma e qual foi a contribuição da formação técnica está vinculada com a ideia de

empregabilidade e a capacidade de inserção no mercado de trabalho. Para Ramos (2010) a formação básica e profissional “deve superar a noção de competência, que carrega em seu significado o princípio do relativismo e do pragmatismo científico” (p. 50). Para a autora, a noção de competência reduz a atividade criativa e criadora do trabalho a um conjunto de tarefas e procedimentos.

Os alunos atribuem ao curso um valor positivo haja vista que ele é capaz de inseri-los no mercado de trabalho, refletindo uma formação que privilegia a inclusão pelo consumo via obtenção de melhores salários. A educação, com vistas à formação integral, permite ao aluno fazer uma leitura do seu mundo para além da sociedade do consumo, contribuindo não apenas para o ingresso no mercado de trabalho, mas para a compreensão crítica das suas contradições.

Questionar a formação técnica que adentra o aluno para atuação no mercado de trabalho é muitas vezes vista como um discurso que desconsidera as necessidades materiais desse aluno, bem com sua necessidade de inserção no mercado de trabalho. Considerando o trabalho como uma categoria econômica e socialmente necessária, projetos como o Ensino Médio Integrado, que buscam oferecer ao aluno uma formação geral e específica para o exercício de profissões, são perfeitamente justificáveis (RAMOS, 2010)

Quando questionei: qual o tipo de trabalhador o curso forma? Uma parte dos entrevistados manifestaram o posicionamento direcionado por um viés mercadológico, como descrito anteriormente, enquanto outros deram mais ênfase à importância do ensino médio em sua atuação como trabalhador. Em alguns casos na mesma resposta as duas perspectivas estavam presentes, demonstrando que a perspectiva mercadológica é predominante, não deixando os alunos, porém, de reconhecer e refletir sobre a importância do ensino médio em sua formação como trabalhadores. O aluno Félix (informação verbal), por exemplo, destaca que os alunos do Instituto têm uma visão ampla das coisas, sobre o que está acontecendo ao redor, assim como Anne (informação verbal), ao dizer que o Instituto forma um trabalhador mais crítico, com um olhar mais acentuado. Corroborando a fala dos colegas Leonardo (informação verbal) argumenta que:

O trabalhador do Instituto ele vê o mundo, esses negócio da corrupção, ele pensa, é um cidadão atento às mazelas sociais, o que acontece no trabalho, ele é ciente do capitalismo, da exploração, toda essa questão [...] Então a gente vê que tem uma diferença, as matérias de filosofia, sociologia, elas influenciam muito no trabalhador, cidadão que vai sair daqui (MAGALHÃES, 2014).

Gabriella (informação verbal), concordando com Leonardo, ressalta que: “quanto a formar o cidadão isso também é muito visível, por que a gente conversa com os amigos de outras escolas e a gente vê que a gente está num nível a mais, acho que **o Instituto traz pra gente uma politização, um debate**” (CASTILHO, 2014) (grifo nosso).

Já outros alunos ressaltaram que o Ensino Médio influenciou em questões comportamentais no ambiente de trabalho, retomando a perspectiva mercadológica

reprodutivista, como é o caso da Anne (informação verbal), para ela o ensino médio contribuiu muito para se tornar uma funcionária mais eficiente: “Eu acho que pelo fato de ter muita tarefa, muita obrigação num curto prazo, ajuda na hora do serviço por que quando você recebe alguma tarefa já tenta fazer no mínimo intervalo de tempo, por que tem esse ensinamento aqui, de pegar uma coisa e fazer logo” (SANTOS, 2014).

Ao serem questionados sobre o seu trabalho dos sonhos, a maioria demonstrou muita indecisão, não sabiam o que queriam para sua vida profissional, elencando na mesma resposta várias carreiras distintas, e na sua grande maioria incompatíveis com a área de informática. Para esses alunos o trabalho ideal é aquele em que eles não tenham regras, tenham prazer no que fazem, onde possam ser mais livres, tarefas mais dinâmicas e sem rotinas engessadas e desgastantes.

Ao mesmo tempo em que definem seu trabalho dos sonhos muitos deles deixam transparecer a indecisão, pessimismo e um certo desencanto que a reflexão sobre questões futuras lhe causam, como é o caso do Emanuel (informação verbal): “Depois que passa o tempo a gente perde essa ideia de trabalho dos sonhos, por que a gente pisa o pé no chão e vê que **isso não existe**. E já que não pra ser jogador de futebol, vamos tentar fazer o que dá um pouco de dinheiro pra sobreviver e ser feliz” (VASCONCELOS, 2014) (grifo nosso). O trabalho, que é algo central na vida do ser humano, quando confrontado com a realidade se reduz em uma tarefa desumanizada, alienante e vazia de significados, típico das relações capitalistas de produção.

Após questioná-los sobre o trabalho dos sonhos, perguntei qual era o trabalho possível, a possibilidade imediata, a curto prazo. Todos os trabalhos possíveis em nada se assemelhavam ao trabalho dos sonhos, o trabalho agora era descrito com certa angústia e sem muito ânimo, deram repostas breves, nas quais as possibilidades se limitavam a oportunidades ligadas à formação técnica, como ser contratado onde realiza o estágio ou procurar emprego no comércio local. As expectativas antes pautadas pela realização profissional agora se reduzem a obtenção de um salário.

Para muito além da sobrevivência material, o trabalho propicia os elementos necessários à vida cultural, social, estética, simbólica e afetiva. É por meio dele que o homem produz todas as dimensões da vida humana. Tal perspectiva se aproxima na fala dos alunos quando questionei o trabalho no plano ideal, entretanto, quando confrontados com a sua realidade condicionada às possibilidades imediatas, o trabalho se reduz a uma tarefa alienante, desgastante e penosa. Tal realidade parte do contexto capitalista de produção, onde a superexploração da mão de obra reduz o homem a insumos produtivos, e o trabalho a um conjunto de tarefas.

Quando entrei na questão dos fatores que influenciaram na escolha do curso superior, a remuneração foi recorrente nas justificativas. Emanuel (informação verbal), por exemplo, enumerou três fatores que influenciam sua escolha: primeiro é a remuneração, segundo um trabalho que ele não leve serviço para casa e por último algo que ele goste de fazer. O prazer em exercer determinada profissão vem em último lugar, sendo a remuneração um fator relevante na escolha do curso.

A questão imperativa da remuneração já faz parte do cotidiano das escolas e não poderia ser diferente no IFNMG – Campus Montes Claros. Elencar como prioridade uma profissão que garanta um bom salário indica uma perspectiva que compreende a inclusão via consumo, na qual os alunos são educados para serem cidadãos consumidores. Tal visão entra em conflito com a perspectiva da formação integral no momento em que não permite a esse aluno compreender a complexidade do mundo capitalista desigual e concentrador de renda. O que se pretende é incluir esse aluno na sociedade em seu sentido mais amplo, e não apenas na sociedade restrita ao consumo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensino médio é a etapa final do ensino básico, no qual a escola exerce a função de evidenciar a relação entre trabalho e conhecimento, possibilitando ao aluno a compreensão do processo de conversão das ciências em potência material no sistema produtivo. Diante disso, buscamos compreender as concepções de trabalho e educação dos alunos do 3º ano do EMITI, presentes na sua formação ao longo do curso no IFNMG – Campus Montes Claros.

A aplicação do grupo focal permitiu uma compreensão ampla e aprofundada do Ensino Médio Integrado. Ouvi-los nos ajudou a construir uma concepção de ensino médio integrado que parte da unicidade entre formação geral e específica, onde o aluno possa explorar suas diversas capacidades artísticas, esportivas, manuais e intelectuais, sejam elas requeridas pelo mercado de trabalho ou não. Nessa perspectiva, o processo formativo contempla a aquisição de habilidades críticas, culturais, políticas e sociais, não abrindo mão dos conhecimentos técnicos necessários ao exercício de uma profissão.

No que se refere à integração entre os conteúdos de formação geral e específica, concluímos que é preciso incentivar o diálogo da área técnica com o ensino médio. É necessário que esse diálogo ocorra, uma vez que o ensino técnico, descolado da realidade e sem uma contextualização sócio-histórica, não permite ao aluno compreender sua utilidade social, fazendo com que a tecnologia e a técnica sejam um fim em si mesma. Diante disso, privilegiar a perspectiva profissionalizante significa limitar a formação desse aluno à dimensão técnico-operacional dos processos de trabalho, ignorando os fundamentos científicos, tecnológicos, sócio-históricos e culturais da produção moderna em geral e da área profissional em particular.

Quando falaram de prováveis profissões e carreiras, chegamos à conclusão que eles não sabem com clareza o que querem para o seu futuro, a maioria reproduz aquilo que disseram a eles que é bom, como ser funcionário público por exemplo. Esse contexto de tomada de decisões decorre da tendência da sociedade em criar padrões de conduta para a juventude, que, vista e representada como o futuro de sua sociedade, é pressionada a seguir modelos, ora mais, ora menos rígidos.

Em linhas gerais, concluímos que a ênfase curricular e pedagógica para

questão técnica em detrimento das disciplinas de formação geral não se alinha ao projeto de formação integral. A vocação institucional, voltada para a formação técnica/profissionalizante, compromete o referido projeto no momento em que o ensino médio trabalha visando atender às necessidades da área técnico-profissional, privilegiando a formação técnica de diversas maneiras exemplificadas pelos próprios alunos. Entretanto, por mais que o caráter profissionalizante/mercadológico ainda prevaleça, não podemos ignorar a contribuição que as disciplinas de formação geral tiveram na vida desses alunos, colaborando na reflexão crítica acerca da sua atuação como trabalhadores no contexto capitalista, cientes da sua inserção em uma realidade determinada por relações econômicas, políticas, sociais e culturais. Também não podemos deixar de ressaltar que esses alunos se sentem profissionais capacitados a ingressarem no mercado de trabalho, reflexo de uma formação que foi capaz de oferecer os conhecimentos técnicos necessários.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Daniella de Souza; BARBOSA, Walmir. **Ensino médio integrado à educação profissional técnica e seus projetos político-pedagógicos: na mira(gem) da politecnicidade e da (des)integração.** In: 36° Reunião Anual – ANPED. Goiânia. Anais. Goiás: ANPED, 2013.

CASTILHO, Gabriela Silva; SÁ, Ketlei Daiane Gomes de; SILVA, Felix Mateus Oliveira;

MAGALHÃES, Leonardo Neves; SILVA, Marianna Leandra Mendes da; SANTOS, Anne Caroline Pena dos; VASCONCELOS, Emanuel Crispim. **Grupo Focal Educação Profissional para além da Formação Técnica: Entrevista.** [Out. 2014]. Montes Claros, MG: IFNMG – Campus Montes Claros, 2015. 1 arquivo de vídeo (76 min.). Entrevista concedida ao autor Cleverson Ramom Carvalho Silva.

MACHADO, Lucília. **Ensino médio e técnico com currículos integrados: propostas de ação didática para uma relação não fantasiosa.** In: MOLL, J. et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

MOLL, Jaqueline. Uma revolução silenciosa. **Caros amigos: especial educação,** São Paulo, p. 15 – 17, Out. 2015.

PONTES, Ana Paula Furtado Soares; OLIVEIRA, Ramon. **Ensino Médio Integrado: A materialização de uma proposta em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia** In: 36° Reunião Anual – ANPED. Porto de Galinhas. Anais. Pernambuco: ANPED, 2012.

RAMOS, Marise. **Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado.** In

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Org.). **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. 3° ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RAMOS, Marise N. **Ensino médio integrado: ciência, trabalho e cultura na relação entre educação profissional e educação básica**. In: MOLL, J. et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ABSTRACT: Despite their contrast, the conflicting concepts regarding the technical education system take part in Brazilian students' education. Some of them uphold that the educational project should be executed from a marxist perspective based on the principles of career-oriented education. On the other hand, it is said that a liberal approach should orient this project having as an inspiration the human capital theory. In light of the foregoing, we have sought to understand students' perceptions of work and education. A focus group was conducted in which the participants included seven final-year computer technician students at Federal Institute of Northern Minas Gerais in Montes Claros. In the conclusion, we have critically discussed the educational process of the investigated students.

KEYWORDS: Career-oriented education, Technician education, Technical high school.

CAPÍTULO XX

UNIVERSIDADE PÚBLICA: MISSÃO E COMPROMISSO SOCIAL

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro

UNIVERSIDADE PÚBLICA: MISSÃO E COMPROMISSO SOCIAL

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro

Universidade Estadual do Piauí

RESUMO: Este estudo partiu da seguinte questão: qual o lugar da universidade pública na produção e difusão do conhecimento? O objetivo: analisar a missão de universidades federais brasileiras, bem como compreender seu compromisso com a sociedade. A metodologia foi qualitativa; a análise de documentos foi a técnica utilizada e os documentos foram os Planos de Desenvolvimento Institucional/PDI. As instituições que fizeram parte desta pesquisa foram universidades federais brasileiras, somando um total de 27 IES. A missão foi a parte do documento utilizada para análise. O papel das universidades no plano de desenvolvimento da nação é declarado na missão de acordo com a dinâmica cultural, social, política, institucional e econômica.

PALAVRAS-CHAVE: universidade; missão; desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

As sociedades pós-modernas estão passando por transformações, as quais têm implicado no contexto da educação superior e, por conseguinte, têm alterado o paradigma das declarações de missão das instituições de ensino superior. A proposição é que as IES transformem-se para se tornarem indicadores das mudanças, de forma a influenciar seu tecido social, ao invés de apenas ser por ele influenciada. A melhor maneira das IES serem vetores de mudanças e desenvolvimento é a garantia de seu autogoverno, independência e autonomia.

A sociedade do conhecimento tem influenciado as universidades a dar importância ao desenvolvimento econômico, sobreposto ao desenvolvimento humano e sociocultural. Um dos principais desafios destas neste tempo de globalização e incertezas está em encontrar o equilíbrio entre reagir às mudanças da sociedade, cujo paradigma é o empreendedorismo inerente ao universo capitalista, e simplesmente aceitar tais mudanças.

A expressão “torre de marfim” ganhou o mundo, como uma forma de se tecer críticas à universidade do tipo elitista e desvinculadas das questões sociais, quando, de fato, sua missão é estar imbuída do firme propósito de contribuir na solução dos problemas que afligem a sociedade. A universidade precisa ser capaz de atender às necessidades sociais e, como produtora de ideias e conhecimento científico, tecnológico e humanístico, colocar-se como espaço importante na dinâmica do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural.

As palavras conhecimento e desenvolvimento aparecem numa frequência significativa nas declarações de missões das universidades. O conhecimento gerado e socializado nas IES, através dos processos indissociáveis de ensino, pesquisa e

extensão, têm influência direta no processo de desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. Por isso, acreditamos que a missão da universidade é produzir conhecimento para o desenvolvimento humano, social, econômico e sustentável, para a promoção de uma melhor qualidade de vida individual e coletiva. O desenvolvimento econômico, por sua vez, tem relevância na missão da universidade, mas não precisa se sobrepôr no elenco de seus objetivos institucionais, apesar de ocupar lugar de destaque na sociedade globalizada, fundamentalmente caracterizada pelo predomínio de princípios das ciências econômicas.

Este estudo partiu da seguinte questão de investigação: qual o lugar da universidade pública na produção e difusão do conhecimento, para fins de desenvolvimento da sociedade? O objetivo geral é analisar as declarações de missão de universidades federais brasileiras, bem como compreender seu compromisso com a sociedade, através de suas atividades da pesquisa (conhecimento), do ensino (formação profissional) e extensão (responsabilidade social).

A metodologia foi com base na abordagem qualitativa; a análise de documentos foi a técnica de coleta de dados utilizada e os documentos foram os Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades inseridas neste estudo. As instituições que fizeram parte desta pesquisa foram as universidades federais brasileiras, com sede nas capitais, somando um total de 27 IES, portanto, 27 PDI's. O período de aprovação dos documentos variam, do ano de 2009 até o ano de 2016, conforme demonstração: 2009: 02; 2010: 02; 2011: 05; 2012: 04; 2013: 05; 2014: 03; 2015: 05; 2016: 01.

A missão foi a parte do documento utilizada para análise. Após a leitura dos textos, foram selecionadas as unidades de análise das declarações, apresentadas na seção dos resultados.

A MISSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: PARA ONDE CAMINHA O DEBATE?

Para a escrita desta seção foi realizado um levantamento de publicações na base de dados da Capes e Scielo, entre os anos 2011 e 2016. Os documentos encontrados foram, relativamente poucos, porém válidos para apontar por onde e para onde está caminhando o debate da literatura sobre a missão da universidade pública brasileira. No total foram 07 trabalhos, sendo 03 da base Capes e 04 da base Scielo, dentre estes, 03 dissertações e 04 artigos. Após a leitura e análise dos documentos foi feita uma triagem de contextos e aspectos relacionados à missão da universidade discutidos pelos autores, aqui identificados como unidades de análise: conhecimento; a universidade impulsionada pela economia de mercado; gestão e planejamento estratégico; ranqueamento das universidades.

Atualmente, em tempos de mundialização do capital, de mudanças tecnológicas e de recomposição do sistema produtivo, o conhecimento assume papel relevante no contexto ideológico da sociedade capitalista e, em decorrência, a educação vem assumindo papel decisivo no plano de desenvolvimento das nações, principalmente nos vieses político e econômico (DUARTE, 2003). Observamos o uso

cada vez mais competitivo do conhecimento e das inovações tecnológicas, principalmente por se fazer presente na vida econômica dos indivíduos, das organizações e, em especial, das universidades. Diante deste cenário, acreditamos que o conhecimento se faz cada vez mais pilar da riqueza e do poder das nações, mas, ao mesmo tempo encoraja a tendência a tratá-lo meramente como mercadoria sujeita às leis do mercado e aberta à apropriação privada.

Diante do valor do conhecimento na sociedade, dita “do conhecimento”, é papel das universidades, torná-lo mais acessível à população através de sua produção e socialização, bem como reconhecê-lo não apenas como fator essencial do processo de produção e geração de riqueza (DUARTE, 2003), mas, sobretudo, como uma herança humana que está a serviço da vida e, que por isso, implica questões éticas, sociais e ambientais. Concordamos com o entendimento de Neubauer e Ordóñez (2009), ao advogarem a ideia de que numa sociedade mais complexa e interconectada do que nunca, as universidades precisam reconhecer novas maneiras de executar seu trabalho, levando em consideração as cooperações com outros setores da sociedade e com parceiros para além de fronteiras regionais e nacionais.

Um dos aspectos relacionados à educação superior que se faz presente de forma recorrente no debate atual gira em torno da universidade impulsionada pela economia de mercado. A universidade pública não está fora dessa discussão, pois as recomendações de organismos internacionais, dotados de forte ideologia neoliberal, delineiam a natureza de sua gestão e de sua política universitária. Por isso dizemos que a universidade está sob a égide do mercado capitalista e das políticas neoliberais de uma sociedade individualista e competitiva.

A universidade, na concepção de Dias Sobrinho (2015), é um dos espaços públicos em que privilegiadamente podem e devem vicejar as reflexões, os conhecimentos e técnicas, em clima de normal aceitação das contradições, das diferentes visões de mundo, da liberdade de pensamento e de criação. Não como torre de marfim, como bem lembra o autor, mas, sobretudo, com instituição mergulhada nas contradições da barbárie e da liberdade humanas, portanto, com enormes potencialidades e graves responsabilidades públicas.

Na arena do debate sobre a missão da universidade pública, Dias Sobrinho (2015) ressalta a de formar pessoas com alto sentido cultural, moral e político de cidadania e de contribuir, em sua esfera de possibilidades e em seus limites, para a solução de problemas da coletividade.

Neste cenário neoliberal, a universidade tem voltado seu olhar para atender às necessidades do capital, para a produção de riqueza, cujo conhecimento produzido está a serviço da economia. Trata-se, entretanto, de pensar a universidade como um locus de produção de ideias, de debates e de contradições. Ao nosso entendimento, a universidade precisa buscar o equilíbrio em sua missão: por um lado promover a construção de uma sociedade mais justa e democrática e, por outro lado, assumir-se como propulsora de um desenvolvimento econômico que não reduza as pessoas em seres produtivos, em cujo valor seja a acumulação e o lucro.

O planejamento estratégico é um dos pilares da gestão, como apontam as

produções analisadas. O PDI, documento base para a escrita deste artigo, está se reconfigurando no plano estratégico da universidade. No sentido de atender as exigências de um ambiente pressionado pelas forças políticas e econômicas, as universidades brasileiras estão reconfigurando sua gestão e, neste processo, adotando modelos de planejamento estratégico como ponto de partida.

Um dos estudos levantados na base de dados Scielo faz referência ao esquema analítico para o processo estratégico, um estudo de caso em uma universidade pública. O autor quer saber, em sua pesquisa, como determinadas estratégias surgem e quais aspectos conjunturais influenciam na definição de prioridades e nos processos de tomada de decisão de seus implementadores (PALÁCIOS, 2015). O processo estratégico define o modo como as estratégias de uma organização são elaborados e implementados e como estas influenciam nas tomadas de decisões e ações, incluindo assimilação e reação a interferências externas (BULGACOV, PROHMANN e BARANIUK, 2007). As universidades são instituições fragmentadas em grupos com aspirações, valores, expectativas e crenças diferentes e estas diferenças quase sempre contribuem para reforçarem tensões nas discussões sobre o que a universidade é e o que a universidade deveria ser. Ainda nesta esteira vale lembrar que o planejamento estratégico é um processo essencialmente político, em que vários grupos lutam por influenciar o cenário da política universitária (BORGES e ARAÚJO, 2001).

Borges e Araújo (2001) reconhecem que a utilização do planejamento estratégico em universidade, em especial a pública, não é tarefa fácil e exige que faça algumas considerações sobre a natureza de sua gestão e de sua política universitária: a universidade é uma estrutura administrativa, um sistema político, um centro científico, uma academia, um foco cultural e uma fonte de valores, uma estrutura de muitas complexidades. As autoras reconhecem a dificuldade da universidade de mensurar os resultados de suas ações, e também, a ausência de uma cultura de planejamento. Nesta perspectiva, para Santos et al (2009), as complexidades da universidade recaem sobre: a variedade de públicos ou stakeholders com os quais se relaciona; a multiplicidade de objetivos; a diversidade de serviços que oferece; a diversidade de formação de seus recursos humanos; os diversos tipos de tecnologias que deve dominar; a extensão da infraestrutura que possui. Implica lembrar que na universidade pública, somamos estas complexidades a outros elementos próprios do setor público: a profusão de normas emanadas dos poderes centrais, as pressões políticas, a escassez de recursos e a lentidão do processo burocrático.

Assim, passa a ser rotina, uma desenfreada competitividade interna e também entre as instituições e mesmo entre países, porque a política de investimentos para as universidades é definida por instrumentos que classificam as instituições em uma escala numérica: o ranqueamento.

A presença de ranqueamentos, outro aspecto identificado nas produções, no campo da educação superior redireciona a gestão e a política universitária, colocando em destaque um poderoso sistema de meritocracia e promoção de competição. Os rankings universitários estabelecem padrões do que seria a

qualidade da educação superior, por isso, as instituições acabam focando em indicadores de excelência.

A natureza competitiva das universidades é um reflexo da competitividade imposta pelos valores de mercado. Implica lembrar que o financiamento das universidades está diretamente ligado ao padrão de qualidade acadêmica da universidade, ou seja, as melhores universidades, as que mais produzem ciência, as com maior número de programas de pós-graduação, as melhores avaliadas pelo Estado regulador, são as que têm maiores possibilidades de investimentos financeiros, principalmente através de cotas de bolsas, fomento à pesquisa e à extensão. A lógica competitiva atropela a própria história, distorce a ordem natural do equilíbrio da consciência social, e as regras institucionais democráticas passam a ser influenciadas pelos valores de mercado. Essa ideologia do indivíduo possessivo reduz toda faceta da subjetividade à realidade econômica (PEREIRA, 2007).

Essa mesma lógica do mercado chega às universidades com potencial para desencadear um processo de desumanização dos sujeitos em nome da excelência e do capital cultural (BOURDIEU, 1997), para enfim, determinar valores e dominar as tomadas de decisão. Assim, a universidade passa a fortalecer esse estilo privatizado de viver na formação de comportamentos (PEREIRA, 2007). O conceito de universidade, então, é esvaziado de conteúdo social, e a definição dos sujeitos dos seus objetivos educacionais obedece, cada vez mais, aos objetivos mercantis, afirma a autora.

As pressões do campo econômico são tão poderosas que a universidade redireciona toda sua política em função de atender a meritocracia e, por isso, vai se tornando cada vez mais utilitarista, produzindo conhecimentos como se produzisse mercadoria. Nesta esteira, os docentes/pesquisadores vão se transformando em trabalhadores, produtores de conhecimento, vendedores de aula, donos de currículos impecavelmente recheados de publicações. A qualidade é para o mercado e qualidade para o mercado, conforme assinala Dias Sobrinho (2015), é redução do cidadão a capital ou recurso humano. Vale, então, afirmar que a universidade é feita por pessoas, é muito ruim para a universidade quando não pode contar com as pessoas.

A MISSÃO DA UNIVERSIDADE: PARA ONDE APONTAM OS DOCUMENTOS

Para a obtenção dos resultados foram analisadas declarações de missão de 27 Planos de Desenvolvimento Institucional de 27 universidades federais, com sede nas capitais brasileiras e no Distrito Federal. O PDI, como documento orientador das IES, ao lado do Estatuto, tem como objetivo primeiro gerir a universidade de forma planejada, participativa, no sentido de refletir o diálogo e a construção de consensos entre a universidade e os diversos setores da sociedade. É um instrumento orientador das ações e decisões institucionais.

A missão da universidade pública brasileira aponta para alguns aspectos, que por sua vez, influenciam na tomada de decisão quanto à elaboração da política

universitária de ensino, pesquisa, extensão e também de gestão. Em linhas gerais, o texto da missão nos documentos analisados trazem em seu bojo, as seguintes ações, as quais a universidade se compromete a cumprir, como promover: produção e socialização do conhecimento, formação profissional, consciência crítica e cidadania, desenvolvimento regional, desenvolvimento sustentável, inovação e excelência acadêmica, melhoria na qualidade de vida, sociedade igualitária e democracia, ética, desenvolvimento humano e sócio cultural, responsabilidade social, desenvolvimento econômico, solidariedade nacional e internacional.

Quadro 02: Missão: categorias em frequência decrescente

Categorias	Freq. %
Produzir e socializar conhecimentos	100
Exercício profissional	43,2
Consciência crítica e cidadania	43,2
Desenvolvimento regional	29,7
Desenvolvimento sustentável	24,3
Inovação e excelência acadêmica	24,3
Melhoria da qualidade de vida	16,2
Sociedade igualitária e democrática	16,2
Ética	16,2
Desenvolvimento humano e sociocultural	13,3
Responsabilidade social	10,8
Desenvolvimento econômico	8,1
Solidariedade nacional e internacional	5,4

Fonte: PDI das IES inseridas deste estudo.

As declarações de missão, pela forma que consta nos PDI's, delineiam as ações da IES para a produção, sistematização e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e humanístico, por meio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Outro aspecto observado nos textos é a qualificação de pessoas para o exercício profissional, mediante ações integradas, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida, para a formação de uma consciência crítica e de cidadania, visando uma sociedade igualitária e democrática.

De modo geral, os textos indicam que as universidades têm como visão a excelência institucional e acadêmica, ser reconhecida por sua dinamicidade e qualidade na prestação de serviços educacionais, pelo desejo de ultrapassar padrões consagrados como excelentes e pela expansão e aperfeiçoamento do capital intelectual da sociedade. Para tanto, as instituições propõem ampliar e aperfeiçoar a mobilidade interinstitucional, inovar o planejamento, a produção, a gestão e avaliação, redesenhar e implementar uma política de comunicação, intensificação de meios e visibilidade institucional.

Os principais valores elencados pelas instituições, tal como posto nos Planos de Desenvolvimento Institucional, também como construtos da missão, são os seguintes: autonomia, qualidade, inovação, atuação, internalização, independência, eficiência, ambiente de boa convivência, responsabilidade, comprometimento, respeito à liberdade, incentivo à participação, inclusão, democracia, planejamento,

transparência, ética. Neste sentido, algumas IES, apresentam os referenciais orientadores do cumprimento da missão, como exemplos: respeito à pessoa e à diversidade de pensamento, disseminação de todas as formas de conhecimento.

O quadro anterior revela o nível de importância das categorias para as IES estudadas através dos PDI's analisados. A categoria "produção e distribuição do conhecimento" aparece como a principal missão das universidades, numa frequência de 100% nos documentos analisados.

Em decorrência são aqui apresentadas as demais categorias: a formação para o exercício profissional e para a consciência crítica e cidadania aparecendo em 43,2% dos documentos analisados. A produção do conhecimento para o desenvolvimento é uma categoria apresentada da seguinte forma: desenvolvimento regional em 29,7%, desenvolvimento sustentável em 24,3%, desenvolvimento humano e sociocultural em 13,3% e, em penúltimo lugar das categorias, o desenvolvimento econômico, num percentual de 8,1% dos documentos. É perceptível nos documentos que o conhecimento produzido nas universidades tem como finalidade a promoção do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões: social, cultural, ambiental e econômico.

A universidade inovadora e comprometida com a excelência acadêmica é uma das missões das IES, aparecendo em 24,3% dos PDI's. Em 16,2% dos documentos aparecem três categorias distintas, sendo elas: a geração do conhecimento, visando a melhoria da qualidade de vida; a formação de uma sociedade igualitária e democrática; e a defesa da ética. A responsabilidade social, tema recorrente nos debates sobre a missão educação superior e uma das dimensões da avaliação do SINAES, é uma categoria que aparece numa frequência relativamente baixa, em apenas 10,8% dos documentos. E, finalmente, em menor frequência, aparece a categoria referente à necessidade da universidade contribuir para a solidariedade nacional e internacional, em apenas 5,4% dos PDI's analisados.

O quadro acima apresentado demonstra que a produção e disseminação do conhecimento tem sido uma preocupação das universidades. Este propósito continua sendo a maior missão da instituição de ensino superior, isso não podemos negar. O que, provavelmente, tem mudando de acordo com os interesses sociais, econômicos e ideológicos, são os fins do conhecimento produzido e socializado na universidade.

Os fins do conhecimento revelam um dos principais pontos de contradição no contexto da educação superior. A sociedade atual está vivendo tanto uma época de mudança quanto uma mudança de época, dada à agressiva instabilidade da sociedade em movimento acelerado, principalmente quando se refere ao conhecimento, elemento que precisa incluir como finalidade a dimensão de transformação social, mas que, por vezes, está a serviço do capital.

Na atual conjuntura, o cenário específico em que se encontra a sociedade brasileira é aquele desenhado por um intenso processo de globalização econômica e cultural, conduzido pela expansão da economia capitalista, que se apoia política e ideologicamente no paradigma neoliberal. Por isso, a tendência mundial é impor aos países a priorização da lógica do mercado na condução da vida social. Em relação à

missão da educação, em especial a educação superior, em decorrência do imperialismo da sociedade capitalista, parece prevalecer a teoria do capital humano, ou seja, a da preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Por sua vez, a ideologia neoliberal encontra apoio teórico nas teses filosóficas que consideram que vivemos uma nova era, aquela da pós-modernidade, caracterizada pelas incertezas do campo social. A modernidade, ao contrário da sociedade atual de rápidas e intensas mudanças, foi um tempo de grande segurança e forte identidade das instituições de ensino superior e da educação superior em si mesma, isto é, havia um consenso essencial, para além da diversidade dos sistemas de ensino superior, acerca do que era educação superior e acerca dos seus objetivos educacionais, sociais e políticos. Época de integração política das instituições no âmbito do Estado e a consolidação deste como instância central de regulação (MAGALHÃES, 2006; SEVERINO, 2008).

À medida que se foi caminhando para além da modernidade foram-se instalando dúvidas acerca daquilo que é considerado conhecimento e seus fins (MAGALHÃES, 2006), os quais têm gerado grande impacto e tensões no campo do ensino superior, e que foi assim, redefinindo os seus papéis sociais e educacionais e as suas missões institucionais. Neste sentido, não está superada a ideia do que seja o conhecimento produzido na universidade e quais seus fins e a quem este conhecimento possa estar a servir. Para Oliveira (2007), as universidades públicas lutam entre ajustar-se às políticas e missões da educação superior e às demandas do mercado e desenvolver um projeto político próprio, coerente com a construção da autonomia e a democracia. Para tanto, conforme Georgen (2003), o projeto de ensino e pesquisa da universidade precisa preservar o sentido social, onde a perspectiva da responsabilidade implica um repensar da universidade no horizonte de seu sentido igualitário. Porém, o risco que ela corre é o de tornar-se, por força desse processo induzido de ajuste e regulação do sistema, uma universidade muito dependente das imposições políticas e das metas do poder executivo do país, mercantilizando sua produção acadêmica. Oliveira (2007) reconhece que, nesse processo de ajustamento, de sobrevivência e de desenvolvimento institucional, há indícios de que muitas universidades (federais – caso específico deste estudo) estejam assumindo perfil mais funcional e pragmático, o que pode distanciá-las do ideal de universidade como instituição social, que tem como objetivo produzir conhecimentos para contribuir com o processo de emancipação da sociedade.

A discussão em torno da missão da educação superior põe a universidade em significados ambivalentes: de um lado, a universidade vista como fábrica do conhecimento; de outro lado, a universidade pensada como instituição para o desenvolvimento humano e cultural. Para Velho (1999, p. 135), a lógica da tendência utilitarista da universidade tende a reduzir a construção do conhecimento à produção de conhecimento mercadológico, ou seja, a universidade diretamente ligada ao setor produtivo, na consolidação da “fábrica do conhecimento”.

Ainda assim, há estudos indicativos de críticas a respeito do conhecimento gerado na universidade pública na América Latina (e o Brasil não é diferente) e sua aplicação prática e comercial. Referimos aos estudos de Arocena e Sutz (2001) e

Rodríguez et alli (2008), os quais revelam que, no caso da América Latina, o regime de incentivo para a pesquisa é desalinhado, que significa que há baixa expectativa entre o conhecimento produzido nas universidades e suas respectivas aplicações comerciais a fim de gerar ganhos de produtividade e competitividade. Há, nesta perspectiva, uma lacuna entre a produção científica e a inovação tecnológica. A crítica está em reconhecer que o conhecimento gerado na universidade ainda está ao alcance de poucos.

Entendemos, portanto, que a missão da universidade é, em primeiro lugar, tornar-se um lugar de ideias e construção do conhecimento, construção mesmo no sentido real da palavra, e não um espaço de ideias sem propostas reais e exequíveis na solução dos problemas sociais. Em segundo lugar, ser um espaço comprometido com o ensino, a pesquisa e extensão e, por conseguinte, um ambiente promotor dos avanços do conhecimento útil, para além da utopia, aplicável às realidades sociais, para ajudar a resolver os problemas mais urgentes e para contribuir na melhoria da qualidade de vida. É objetivo da universidade, neste processo, tornar-se uma instituição com estratégias eficientes e efetivas de gestão e de busca de novos recursos para o cumprimento de sua missão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As declarações de missões postuladas nos Planos de Desenvolvimento Institucional analisadas neste estudo levam à reflexão do real papel da universidade neste tempo de contradições e incertezas. Os documentos são uma forte referência para as instituições, pois nele estão ditas e oficializadas as principais preocupações da gestão no cumprimento da missão da educação superior.

A partir do estudo destes documentos, pode-se perceber que a universidade pública brasileira, em especial a da esfera federal, identifica-se com instituições que buscam a excelência acadêmica, em todas as suas áreas de atuação: ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido, estão postuladas as principais declarações de missão: a produção do conhecimento através da pesquisa, a formação profissional por meio do ensino e a responsabilidade social a partir da extensão. Lembramos que sua missão não se consolida se estes processos estiverem dissociados.

O papel das universidades no plano de desenvolvimento da nação é declarado na missão de acordo com a dinâmica cultural, social, política, institucional e econômica. O conhecimento gerado neste contexto tem seu valor social quando é revertido em inovação para o cumprimento de sua responsabilidade social, no sentido de promoção social, ambiental e cultural.

A geração do conhecimento está declarada em todos os textos referentes à missão das universidades inseridas nesta pesquisa, sendo, dessa forma, considerada a principal função das IES na prática do ensino, da pesquisa e da extensão. Há, porém, um provável distanciamento entre o conhecimento produzido por meio dos processos investigativos realizados na universidade e a realidade social brasileira, que nos leva a crê que muitas pesquisas se concretizam para cumprir

meramente um ritual acadêmico.

Se há a crítica em torno da pouca utilidade dos resultados das investigações, há também a crítica em relação à finalidade do conhecimento advindo desse processo. Severino (2008) admite a existência de um conflito dilemático: o confronto entre a educação pautada nas premissas da teoria do capital humano e uma educação que se identifica com a teoria da emancipação humana. De um lado, uma educação que se coloca a serviço do mercado, como um mero mecanismo de produção para fins empresariais e, de outro lado, uma educação que se coloca a serviço da construção de uma condição de existência mais humanizada, onde o trabalho é uma mediação essencial do existir histórico das pessoas.

Buscando o ponto de equilíbrio diante desta realidade, a universidade, no sentido de cumprir sua missão social e educacional, precisa ter como foco a preparação das novas gerações para a esfera do trabalho, pelo adequado domínio dos saberes científico, tecnológico e humanístico, como também investir no amadurecimento de uma nova consciência ética e socialmente responsável e no aprimoramento da formação cultural dessas gerações. Aqui está, resumidamente, a missão da universidade.

REFERÊNCIAS

- ALTBACH, Philip. Os papéis complexos das universidades no período de globalização. In: GUINI. **Educação superior em tempo de transformação: novas dinâmicas para a responsabilidade social**. Tradução Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 31-36.
- AROCENA, Rodrigo e SUTZ, Judith. Changing knowledge production and Latin American universities. **Research Policy**, 30, 2001, p.1221-1223.
- BORGES, Djalma Freire; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. **Revista de Administração Pública**, n. 35, v 4, 2001, p. 63-76.
- BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução de Denise Barbara Catani. Conferência e debate organizados pelo grupo Sciences em Questions. Paris, INRA, 1997.
- BULGACOV, S., Souza, Q., PROHMANN, J., Coser, C., & BARANIUK, J. **Administração estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2007.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Responsabilidade social universitária: contribuições para o fortalecimento do debate no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ESTUDOS)**. Ano 24, Nº 36, jun/2006, p. 8-22.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, 2015, p. 581-601.

DUARTE, Newton. Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?: quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação, Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

GEORGEN, Pedro. Universidade e responsabilidade social. In: LOMBARDI, J. C. (Org.). **Temas de pesquisa em Educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

HERRERA, Alma. Responsabilidade social das universidades. In: GUINI. **Educação superior em tempo de transformação: novas dinâmicas para a responsabilidade social**. Tradução Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p.41-42.

MAGALHÃES, António M. A identidade do ensino superior: a Educação Superior e a Universidade. **Revista Lúsfona de Educação**. 2006, 7, p. 13-40

MARTINS, J. P. S. **Responsabilidade social corporativa: como a postura responsável pode gerar valor**. Campinas: Komedi, 2008.

NEUBAUER, Deane e ORDÓÑEZ, Victor. O novo papel da educação globalizada em um mundo globalizado. In: GUINI. **Educação superior em tempo de transformação: novas dinâmicas para a responsabilidade social**. Tradução Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 37-39.

OLIVEIRA, João F. de. Reforma da educação superior: mudanças na gestão e metamorfose das universidades públicas. In: PEREIRA, Filomena M. de A.; MULLER, M. Lúcia R. **Educação na interface relação estado/sociedade**. Cuiabá: EDUFMT/Capes, 2006. v. 1, p. 11-21.

PALÁCIOS, Fernando Antônio Colares. Proposta de esquema analítico para o processo estratégico: o caso de uma universidade pública. **Revista de Administração Mackenzie**, 2015, v. 16, n. 2, p 127-156.

PEREIRA, Maria Arleth. Impactos das políticas neoliberais na educação superior. *Práxis Educacional*, n. 3, v. 3, 2007, p. 71-89.

PERNALETE, Mariela Torres; ORTEGA, Miriam Trápaga. **Responsabilidad social de La universidad**. Buenos Aires: Paidós, 2010.

RODRÍGUES, A., DAHLMAN, C., & SALMI, J. Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, 2008, p. 73–89.

TAYLOR, Peter. Os currículos da educação superior para o desenvolvimento humano e social. In: GUINI. **Educação superior em tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Tradução Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 52-56.

VALLAEYS, François, CRUZ, Crsitina de la. SASIA, Pedro M. **Responsabilidad social universitaria**: manual de primeros pasos. McGraw-Hill Interamericana: México, 2008.

VELHO, G. Universidade e pluralismo sociocultural. In: OLINTO, H. K.; SCHOLLHAMMER, K.E. **Novas epistemologias**: desafios para a universidade do futuro. Rio de Janeiro: Ed. NAU; PUC-Rio, 1999.

ABSTRACT: This study was the following question: what is the place of the public university in the production and dissemination of knowledge? The objective: analyze the mission of Brazilian federal universities, as well as understand their commitment to society. The methodology was qualitative; the document analysis was technique and the documents were the Institutional Development Plans/PDI the of universities entered this study. The institutions that took part in this research were Brazilian federal universities, for a total of 27. The mission was part of the document used for analysis. The role of universities in the nation's development plan is declared in the mission according to the dynamic cultural, social, political, institutional and economic.

KEYWORDS: university; mission; development.

Sobre as organizadoras

GRACIELE GLAP Licenciada em Pedagogia e Normal Superior, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Coordenadora Integrada do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI). Tutora da Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Tem experiência na área da Educação, nas diferentes modalidades, atuando principalmente na área da avaliação educacional.

<http://lattes.cnpq.br/1294897995483659>

gracieleglap@hotmail.com

LUCIMARA GLAP Licenciada em Pedagogia, Especialista em Gestão Escolar, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Aluna externa do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciência e Tecnologia (PPGECT) – Doutorado - da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do Grupo de Pesquisa “Educação a Distância - Formação Docente para o Ensino de Ciência e Tecnologia” (UTFPR). Professora do Curso de Licenciatura em Pedagogia do Instituto Superior Sant’ana (IESSA). Coordena o Polo de Educação a Distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) Ponta Grossa/PR.

<http://lattes.cnpq.br/3186791384827504>

lucimaraglap@hotmail.com

Sobre os autores

ÂNGELA BARBOSA MONTENEGRO ARNDT Possui graduação em Administração pela Universidade de Joinville (UNIVILLE), é Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e Mestre em Gerontologia pela UCB com ênfase em economia da saúde. Atualmente faz parte do grupo de pesquisa sobre "Motivação de longo prazo e desenvolvimento de expertise" coordenado pelo prof. Dr. Afonso Galvão e bolsista da Fundação de Apoio a Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF).

ANTÔNIO CABRAL NETO Professor Titular do Centro de Educação (Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Licenciatura em Ciências Biológicas e Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); Pós-Doutorado (em andamento) em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco; Grupo de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação; E-mail para contato: cabraln@ufrnet.br

BERENICE CORSETTI Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Graduação em História pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Mestrado em História pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Grupo de Pesquisa: História, Política e Gestão da Escola Básica (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq). Bolsista Produtividade em Pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail para contato: bcorsetti@unisinis.br

CAROLINE CORREIA MACIEL Graduação em Educação Física pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Grupo de pesquisa: Políticas Públicas de Educação – Sociedade História e Educação - HISTEDBR-MS; carol.maciel85@hotmail.com.

CÁTIA SOARES BONNEAU Professora da Rede Municipal de Ensino de Canoas/RS. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrado em Educação Centro Universitário La Salle – Unilasalle. Grupo de Pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil/Núcleo de Política e Gestão da Educação/UFRGS. E-mail para contato: <catiasb1@gmail.com>

CLEVERSON RAMOM CARVALHO SILVA Servidor da Universidade Federal de Minas Gerais; possui graduação em Economia pela Universidade Estadual de Montes Claros e Mestrado em Educação pela Universidade do Estado de Minas Gerais. E-mail para contato: ramom.carvalho@outlook.com.

ELIANE GRACY LEMOS BARRETO Professor da Educação Básica Pública: Ensino Fundamental e Médio. Graduação em Pedagogia pela Faculdade de Ciências Humanas de Vitória – FAVIX. Graduação em Filosofia pela Faculdade Evangélica do Meio Norte – FAEME. Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Especialista em Psicopedagogia Institucional pela Faculdade do Noroeste de Minas – FINOM. Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Grupo de pesquisa: História, Sociedade e Educação no Brasil – HISTEDBR – UFOPA. Bolsista Produtividade em Pesquisa pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA. E-mail para contato: gracyeliane1@hotmail.com

ELISETE ENIR BERNARDI GARCIA Professora adjunta na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Curso de Educação do Campo. Graduação em Pedagogia Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Especialização em Educação Profissional Técnica de Nível Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. E-mail para contato: elisete.bernardi@gmail.com

EMMANUELLE ARNAUD ALMEIDA CAVALCANTI Professora da Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB); Graduação em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Grupo de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação; E-mail para contato: emmanuelle.cavalcanti@ifpb.edu.br

GLECENIR VAZ TEIXEIRA Mestre em educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais –PASE. Contato: glecenir@hotmail.com

GLEZ RODRIGUES FREITAS BENTES Professora AD-4 na disciplina de sociologia - Secretaria de Estado de Educação desde 2008; Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (1997); Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA; Grupo de pesquisa: História, Sociedade e Educação no Brasil – HISTEDBR – UFOPA. E-mail para contato: glezfreitas@yahoo.com.br

GLHEBIA GONÇALVES DE OLIVEIRA DOURADO Professor da Universidade do Estado da Bahia – UNEB; Graduação em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia; Mestrado em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; Grupo de pesquisa: Política e Gestão da Educação Básica; E-mail para contato: glhebia@hotmail.com

JORISMARY LESCANO SEVERINO Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Grupo de pesquisa: Observatório de salários docentes em Mato Grosso do Sul; jorismary_lescano@hotmail.com.

JOSÉ PEREIRA PEIXOTO FILHO Professor do Programam de Pós-graduação stricto sensu da Universidade do Estado de Minas Gerais. Possui graduação em Física - Licenciatura pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Mestrado em Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail para contato: josepereirapeixotofilho@gmail.com.

LAILA FERNANDA DE CASTRO GONÇALVES Graduação em Pedagogia pela UNILASALLE; Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense; Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF); Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Ensino Superior (NEPES/UFF).

LIANE VIZZOTTO Professora do Instituto Federal Catarinense (IFC) – Campus Concórdia (SC). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), na linha de Educação, História e Políticas. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Contestado (UnC) Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo de Pesquisa: História, Política e Gestão da Escola Básica. E- mail para contato: liane.vizzotto@ifc-concordia.edu.br

MARGARITA VICTORIA RODRÍGUEZ Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Ciências de La Educación pela Universidad Nacional de Luján; Doutorado em Filosofia e História da Educação pela Universidade Estadual de Campinas; Pós-doutorado em História da Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais; Grupo de pesquisa: Políticas Públicas de Educação – Rede Iberoamericana de Pesquisas em Políticas e Processos de Educação Superior – Observatório de salários docentes em Mato Grosso do Sul; poroyan@uol.com.br

MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduação em Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estágio Pós-doutoral em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Grupo de pesquisa: Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade (NEGRI). Grupo de Pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil/Núcleo de Política e Gestão da Educação/UFRGS. E-mail para contato: malurflores@gmail.com

MARIA RAQUEL CAETANO Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul riograndense, IFSUL-Campus Charqueadas. Coordena o Curso de Especialização no IFSUL-Campus Charqueadas e faz parte do corpo docente do Mestrado Profissional em Rede. Doutora em Educação pela UFRGS. Integra o GPRPPE (Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação) está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/UFRGS). Mail:caetanoraquel2013@gmail.com

MARLENE BARBOSA DE FREITAS REIS Professora da Universidade Estadual de Goiás. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linguagens e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás. Mestrado em Ciências da Educação Superior pela Universidad de La Habana. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós Doutorado em Gestão da Informação e Conhecimento pela Universidade do Porto. Email para contato: marlenebfreis@hotmail.com

PENILDON SILVA FILHO Professor da Universidade Federal da Bahia; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Currículo da UFBA; Graduação em Comunicação pela Universidade Federal da Bahia; Mestrado em Educação pela Universidade Federal da Bahia; Doutorado em Educação pela Universidade Federal da Bahia; Grupo de pesquisa: Política e Gestão em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação da UFBA. E-mail para contato: silvafilhopenildon@yahoo.com.br

POLYANA LUNELLI Pedagoga da Fundação de Ação Social - FAS. Graduação em Pedagogia (UFPR). Especialização em Políticas Educacionais (UFPR). Especialização em Educação Especial (Pós-Graduação Bagozzi). Especialização em Gestão Escolar (Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão, IBPEX)

QUÊNIA RENEE STRASBURG Doutoranda em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Bolsista PROEX pela CAPES. Bacharel em Teologia pela Escola Superior de Teologia da IECLB e Licenciada em História pela ULBRA. Mestrado em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. E-mail para contato: qrstras@gmail.com

RAIMUNDA MARIA DA CUNHA RIBEIRO Possui Graduação em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal do Piauí (1996), Especialização em Filosofia e Existência pela Universidade Católica de Brasília (2000), Especialização em Gestão Escolar pela Faculdade de Ciências da Bahia (2011), Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (2003), Doutorado em Ciências da Educação pela Universidade Tecnológica Intercontinental (2008), Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2013). Atualmente é professora Adjunto Nível II - DE da Universidade Estadual do Piauí, no campus de Corrente-PI, do curso de Pedagogia. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas

Educacionais, da linha Formação, Políticas e Prática Educacionais. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Realizou estágio pós-doutoral no PPGEd da Unoesc em Joaçaba-SC. Participa Rede Mapa, uma pesquisa em rede vinculada ao PPGEd e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, a qual tem o Piauí como membro, através da Uespi.

ROSA MARIA SILVA FURTADO Universidade do Estado da Bahia (UNEB) DCH Campus IX – Barreiras-BA. Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Possui graduação em Pedagogia. Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Faculdade São Francisco de Barreiras (FASB) Tem experiência na área de educação, com ênfase em Políticas da Educação e Pesquisa e Prática Pedagógica, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, Planejamento, Gestão, Avaliação Institucional e Formação de Professores. Integra os Grupos de Pesquisa: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão Educacional e Formação de Gestores (NUGEF) e Políticas Públicas e Educação: dos fundamentos às relações sócio-política-econômicas.

ROSELANDIA COELHO ROCHA Professora no Instituto Federal de Educação da Bahia – Instituto Federal de Educação da Bahia – IFBA. Doutoranda em Ciências Sociais – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - PPGCS – UNISINOS (2015). Mestrado em Teologia – Práticas Sociais – Escola Superior de Teologia - EST 2012. Especialização em Educação, ética e cidadania – Escola Superior de Teologia - EST (2010). Especialização em Metodologia do Ensino Superior Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES (2003). Graduada em Direito pela Universidade Estadual Santa Cruz - UESC (1992). Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB (1987). Grupos de pesquisa: Grupo de Estudos de Temáticas Indígenas – GETI; Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação de Professores – GEPFP; Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais – NAPNEE – IFBA - campus Porto Seguro. E-mail para contato: rrifba@yahoo.com.br

ROSENERY PIMENTEL DO NASCIMENTO Professora da Rede Municipal de Ensino de Vitória (ES); Professora pesquisadora do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (LAGEBES); Graduação em PEDAGOGIA pela Fundação de Assistência e Educação (FAESA-ES); Mestrado em EDUCAÇÃO pela UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES); Doutoranda em EDUCAÇÃO pela UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES); Grupo de pesquisa: FEDERALISMO E EDUCAÇÃO (UFES); E-mail para contato: rose@rosenerypim.com

SANDRA MÁRCIA CAMPOS PEREIRA Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ensino da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista; Mestrado em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (Araraquara); Doutorado em Educação Escolar pela Universidade

Estadual Paulista (Araraquara); Grupo de pesquisa Política e Gestão da Educação Básica; E-mail para contato: sandramarcia.2005@uol.com.br

SILVANA MALHEIRO DO NASCIMENTO GAMA Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense; Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense; Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF)

SILVIA HELENA ANDRADE DE BRITO Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo; Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas; Grupo de pesquisa: Políticas Públicas de Educação – Sociedade História e Educação - GEPSE/HISTEDBR-MS; Laboratório de Estudo e Pesquisa em História das Américas - LEPHA – silvia.brito@ufms.br

SUZANNE DE SOUZA SOARES Professora do Colégio Rio Branco Objetivo - CRBO; Graduação em Letras Português pela Universidade Católica de Brasília; Especialização em Gestão Educacional pela Universidade Católica de Brasília; Voluntária dos projetos Ser Mais e Alfabetização Cidadã, ambos da Universidade Católica de Brasília. E-mail para contato: suzanne.ssoares@gmail.com

THIFFANNE PEREIRA DOS SANTOS Coordenadora pedagógica da rede estadual de ensino de Goiás e professora da rede municipal de ensino de Goiânia. Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual de Goiás. Mestrado em Educação Linguagens e Tecnologias pela Universidade Estadual de Goiás. Email para contato: tthiffanne@hotmail.com

UBIRAJARA COUTO LIMA Professor da UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB); Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA; Graduação em PEDAGOGIA pela UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ (UESC); Mestrado em EDUCAÇÃO pela UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA); Doutorando em CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO pela UNIVERSIDADE DO PORTO (PORTUGAL); Grupo de pesquisa: FEDERALISMO E EDUCAÇÃO (UFES); E-mail para contato: bira.lima@homail.com

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-93243-30-1



9 788593 243301