

POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO:

olhares críticos em
tempos sombrios



Oséias Santos de Oliveira
Sueli Menezes Pereira
Neila Pedrotti Drabach
(Organizadores)

Editora
UTFPR

Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios



Reitor: Luiz Alberto Pilatti. **Vice-Reitora:** Vanessa Ishikawa Rasoto. **Diretora de Gestão da Comunicação:** Mariângela de Oliveira Gomes Setti. **Coordenadora da Editora:** Camila Lopes Ferreira.

Conselho Editorial da Editora UTFPR. Titulares: Bertoldo Schneider Junior, Isaura Alberton de Lima, Juliana Vitória Messias Bittencourt, Karen Hylgemager Gongora Bariccatti, Luciana Furlaneto-Maia, Maclovía Corrêa da Silva, Mário Lopes Amorim e Sani de Carvalho Rutz da Silva. **Suplentes:** Anna Sílvia da Rocha, Christian Luiz da Silva, Lígia Patrícia Torino, Maria de Lourdes Bernartt e Ornella Maria Porcu.

Editora filiada a



**Oséias Santos de Oliveira
Sueli Menezes Pereira
Neila Pedrotti Drabach**
(Organizadores)

Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios

Curitiba
UTFPR Editora
2016

© 2016 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Esta licença permite o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Disponível também em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>>.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P964 Políticas e gestão da educação : olhares críticos em tempos sombrios. / Oséias Santos de Oliveira, Sueli Menezes Pereira, Neila Pedrotti Drabach (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.
377 p. ; 16x23 cm.

ISBN: 978-85-7014-182-8

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Professores – Formação – Brasil. 3. Ensino superior – Administração. 4. Escolas – Organização e administração. 5. Sistemas de escolas municipais. I. Oliveira, Oséias Santos de, org. II. Pereira, Sueli Menezes, org. III. Drabach, Neila Pedrotti, org. IV. Título.

CDD (23. ed.) 371.2

Bibliotecária: Maria Emília Pecktor de Oliveira CRB-9/1510

Coordenação editorial

Camila Lopes Ferreira
Emanuelle Torino

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica

Marco Tulio Braga de Moraes

Normalização

Laudicena de Fátima Ribeiro

Revisão

Adão de Araújo

UTFPR Editora
Av. Sete de Setembro, 3165
80230-901 Curitiba – PR
www.utfpr.edu.br

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PREFÁCIO | 8 |
| APRESENTAÇÃO | 14 |
| PARTE I - POLÍTICAS EDUCACIONAIS | |
| Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010 | 26 |
| Oséias Santos de Oliveira | |
| Da qualidade da avaliação à avaliação de qualidade | 52 |
| José Carlos Morgado | |
| As políticas de formação docente no Brasil: interferências do Banco Mundial | 70 |
| Ieda Maria Kleinert Casagrande | |
| Tendências e perspectivas das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar nas instituições de ensino superior de Curitiba/PR | 94 |
| Maria Silvia Bacila Winkeler | |
| Marielda Ferreira Pryjma | |
| Oséias Santos de Oliveira | |
| Educação do campo: disputa entre MST e agronegócio | 114 |
| Tânia Mara De Bastiani | |
| Políticas educacionais: aspectos da expansão, acesso e permanência na educação superior brasileira | 134 |
| Eliseu Miguel Bertelli | |
| Adriane de Lima Penteadó | |
| Ana Maria E yng | |
| Terceirização e precarização do trabalho: das empresas privadas às universidades públicas | 156 |
| Clarice Zientarski | |



| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Políticas públicas em educação: desafios e perspectivas da inclusão | 186 |
| Marta Rejane Proença Filietaz Ana Cristina Guarinello Oséias Santos de Oliveira | |
| | |
| PARTE II - GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR | |
| | |
| Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: pontos e contrapontos | 212 |
| Sueli Menezes Pereira | |
| Panorama administrativo-legal da educação brasileira: políticas educacionais em pequenos municípios | 238 |
| Flávia Obino Corrêa Werle | |
| O projeto de modernização da gestão educacional do ensino público estadual do Rio Grande do Sul e suas implicações para a gestão democrática | 256 |
| Neila Pedrotti Drabach | |
| Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/ da educação no Brasil | 288 |
| Nadia Pedrotti Drabach Ângelo Ricardo de Souza | |
| Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática | 324 |
| Marcos Vinícius Conceição Sueli Menezes Pereira | |
| | |
| SOBRE OS AUTORES | 348 |



PREFÁCIO

Hannah Arendt (1906-1975) debruçou-se por mais de dez anos na elaboração de alguns artigos e ensaios sobre certas “pessoas – como viveram suas vidas, como se moveram no mundo e como foram afetadas pelo tempo histórico” (ARENDR, 1987, p. 7)¹, vindo a reuni-los na célebre obra intitulada *Homens em tempos sombrios*. É por meio de Rosa Luxemburgo, Jaspers, Isak Dinesen, Bertold Brecht, Heidegger, Walter Benjamin, entre outros pensadores da primeira metade do século XX, de diferentes perspectivas, que Arendt traz à vista os **tempos sombrios** que marcaram o mundo e, em particular, a Europa, então dividida entre o êxtase e a náusea das barbáries nazifascistas. Os **tempos sombrios** assim constituem os **tempos históricos** nos e pelos quais esses e outros milhares de seres humanos trafegaram (e trafegam), foram (e são) acolhidos ou deles sumariamente excluídos.

Guardadas as devidas proporções em torno da parábola que se segue, desnecessário salientar que *Políticas e gestão da educação: olhares críticos em tempos sombrios*, sob dedicada organização dos colegas Oséias Santos de Oliveira, Sueli Menezes Pereira e Neila Pedrotti Drabach, não consiste em obra que se inclina aos homens que viveram em **tempos sombrios**, mas, decerto, encarna escritos de homens e mulheres que presentemente se movem em **tempos sombrios**, incluindo os seus organizadores e prefaciador.

Os **tempos históricos** atuais não são caracterizáveis pelas guerras mundiais ou pelo extermínio em massa de judeus, deficientes físicos e mentais, homossexuais, Testemunhas de Jeová, poloneses e ciganos, como nos **tempos sombrios** para os quais Arendt direcionou o seu olhar. Mas a barbárie continua a assolar a nossa contemporaneidade, agora com novas roupagens, ora de modo explícito, ora dissimuladamente. E parte do mundo, assim: evita em seus territórios as marcas do caminhar dos refugiados e o grito das vítimas de conflitos bélicos em regiões de menor importância para a prosperidade da economia global; assiste, passiva e acriticamente, o renascer de regimes políticos déspotas e o avanço de movimentos político-partidários de base fascista; legitima, em larga medida, contínuas intolerâncias religiosas e o aprofundamento da violência, especialmente contra homossexuais, negros e mulheres, entre outros. Pior, finge não ver e tampouco escutar o espreguiçar do conservadorismo que, sorrateiro,

1 ARENDR, H. *Homens em tempos sombrios*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

escorregadio e de forma peçonhenta oscila, como um pêndulo, entre o neofascismo e o neoliberalismo.

É evidente que os **tempos sombrios** não se confundem com o das **luzes**, pois não há razão, tampouco esclarecimento (*aufklärung*), e sim caligens. Nele não se avança, mas se retrocede. Dá-se meia volta, assim como nos jogos de tabuleiro juvenis, cujos jogadores, com a sorte consignada ao acaso dos dados, podem regredir para itinerários já percorridos, ou que foram ultrapassados em jogadas afortunadas.

Nos **tempos sombrios** do Brasil de hoje o jogo parece não ser diferente. Grosso modo, fração expressiva de uma esquerda decadente opta por pautar-se pela máxima de que os **meios justificam os fins**, enquanto uma direita saudosa do leite e do **leite** do poder, movida por idêntica pulsão pragmática, lança-se no vácuo político-institucional, e, com surpreendente voracidade, move-se de encontro à esfera pública e às conquistas sociais mais diversas. O lema, como sempre: desregular, liberalizar e privatizar.

E nas ondas do **eterno retorno** nietzschiano, deparamo-nos com antigas fórmulas: de controle da inflação pela via de medidas recessivas conjugadas, em especial, ao arrocho salarial, de incentivo aos investimentos privados na economia por meio da flexibilização das relações laborais (lê-se, erosão dos direitos trabalhistas), de busca de uma maior eficiência dos serviços públicos mediante a privatização de instituições e terceirizações, isto *pari passu* aos impiedosos cortes de despesas públicas pelo artifício da minoração dos benefícios sociais.

No campo das políticas públicas sociais, em particular na esfera educacional, mais uma vez tem-se a clara sensação que, como uma nau em vias de adernar, mais um Plano Nacional de Educação (PNE) tende a naufragar.

Em 2001, muito não se podia esperar do PNE recém aprovado para o período 2001-2010, quer pela ausência de legitimidade social, quer pelo déficit de recursos que financeiramente poderia lhe dar sustentação, evidências constantes no próprio plano. E três anos e meio após o término da vigência deste plano as esperanças se voltam para o novo PNE, agora relativo ao decênio 2014-2024, no qual reluzem os almejados 10% do Produto Interno Bruto (PIB) a serem aplicados até 2024 em educação.

Contudo, transcorridos dois anos da aprovação deste novo plano, o financiamento público da educação se vê sob a ameaça da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que, por um prazo de 20 anos, limitará o máximo de despesas primárias para cada um dos poderes da União igual às despesas primárias executadas em 2016, apenas atualizadas anualmente pelo índice oficial de medida da inflação. Neste caso, não haverá mais lugar para as vinculações orçamentárias que servem ao financiamento das políticas públicas, tampouco em relação aos 10% do PIB em educação, fruto de uma árdua conquista da sociedade civil organizada junto ao Poder Legislativo.

A um só tempo, em meio aos atuais **tempos sombrios**, é noticiado pelo jornal Folha de São Paulo que “O país não cumpriu nenhuma das ações do PNE [...] com prazos previstos para este ano [2016]”, apontando que “Entre os atrasos, estão metas de inclusão escolar e definições de regras de investimento para a área”, expondo “atrasos nos 14 dispositivos previstos para serem concluídos neste segundo ano” (SALDAÑA, 2016)².

Esta obra, de modo oportuno e virtuoso, erige-se nesses **tempos sombrios**, dando a transparecer, no âmbito da **batalha das ideias**³, tratar-se de um ato de resistência não apenas em relação às antigas escuridades que ainda marcam a ordem política, econômica e social, mas também às penumbras vindouras. Não por acaso, expõe dois conjuntos de estudos, um primeiro articulado ao trato de importantes temáticas relacionadas às **políticas educacionais**, enquanto que um segundo privilegiando a **gestão educacional e escolar**. Parece assumir, portanto, que a gestão e administração da educação, além de se apresentar como parte integrante das políticas educacionais, em larga medida se configura produtora dessas mesmas políticas.

Assim, na primeira parte, a obra traz à vista temáticas específicas a respeito das políticas educacionais, como: descentralização, formação docente, currículo, educação do campo, educação superior, educação inclusiva, avaliação e terceirização. No seu conjunto, os estudos que se

2 SALDAÑA, P. Brasil descumprir metas parciais do Plano Nacional de Educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/06/1786711-brasil-descumprir-metas-parciais-do-plano-nacional-de-educacao.shtml>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

3 Aqui se tomou por empréstimo parte do título da obra: KONDER, L. **O marxismo na batalha das ideias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

orientam a partir dessas temáticas consubstanciam certo *corpus* analítico cujas conclusões, embora decorrentes de tal diversidade temática, sugerem convergências em torno da compreensão de que a redefinição do papel do Estado em nossa sociedade trouxe consigo a ressignificação das políticas educacionais. Com isto, alguns estudos destacam o efeito negativo dessas políticas para, por exemplo, a redução das desigualdades sociais e, em específico, educacionais; a autonomização dos sistemas de ensino locais; o incremento dos investimentos na formação docente; o aumento da oferta da educação pública, especialmente superior; a afirmação de práticas avaliativas menos técnicas e economicistas, entre outras questões.

Já na segunda parte, nota-se a interseção de temas que se movem desde uma perspectiva sistêmica sobre a gestão educacional, até ao contexto da gestão/administração escolar propriamente dita. Assim, estrutura-se a partir de duas grandes temáticas, a saber, autonomia e gestão democrática, abordando-as, ora na esfera estadual ou municipal, ora no âmbito da instituição escolar. De modo geral, esses estudos postulam, quer o redirecionamento da descentralização política e administrativa para novas bases, agora ao encontro dos interesses sociais locais; quer o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade social escolar como forma definidora dos processos de gestão e da política educacional local; quer a reinvenção de novos parâmetros para as propostas de modernização da gestão educacional e, singularmente, dos processos participativos escolares, isto de forma divorciada da lógica de gestão empresarial.

Tais perspectivas emergem de estudos tanto teórico-conceituais, muitos pautados na revisão da literatura correlata, quanto teórico-empíricos, neste caso tomando por alvo certas realidades estaduais e municipais, além de contemplar contexto educacional internacional, como o português.

Em cada um dos textos que *Políticas e gestão da educação: olhares críticos em tempos sombrios* reúne, é possível depreender as sombras dos **tempos históricos** anteriormente referidos. Mas não apenas isto, pois a vitalidade da obra a leva a avançar sobre essas obscuridades, delineando algumas interessantes propostas de intervenção no campo dos problemas político-educacionais traçados e retraçados, aspecto igualmente meritoso deste importante trabalho.

Que mesmo no tempo mais sombrio temos o direito de esperar alguma iluminação, e que tal iluminação pode bem provir, menos das teorias e conceitos, e mais da luz incerta, bruxuleante e freqüentemente fraca [...]. Olhos tão habituados às sombras, como os nossos, dificilmente conseguirão dizer se sua luz era a luz de uma vela ou a de um sol resplandecente (ARENDDT, 1987, p. 9)⁴.

Donaldo Bello de Souza

Professor Associado na Faculdade de
Educação da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro (UERJ)

4 ARENDT, H. **Homens em tempos sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.



APRESENTAÇÃO

Uma atitude contemplativa, voltada para o contexto das políticas educacionais e da gestão educacional e escolar, permite a apreciação de um vasto campo de possibilidades de estudos e análises. O propósito da obra *Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios* é percorrer os distintos espaços que se projetam no palco educacional, desde a organização da gestão nos níveis básico e superior até as questões que envolvem as modalidades de ensino, os processos de ordenamento legal e estrutural dos sistemas de ensino.

Este livro teve como motivação inicial a divulgação dos resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPGE), coordenado pela professora Dra. Sueli Menezes Pereira e cadastrado, desde 2002, na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e também no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O GEPPGE é um grupo que agrega pesquisadores e professores do ensino superior, estudantes do Programa de Pós-Graduação em Educação (UFSM) e também professores da rede pública de educação básica. Por sua atualidade e pertinência, as temáticas de investigação, nesse grupo, têm seu foco voltado para o contexto das escolas de educação básica, para o espaço do ensino superior e para os processos de organização dos sistemas de ensino. As complexidades das demandas da educação perpassam pelo debate e discussão dos integrantes do grupo, que tem suas pesquisas consolidadas em trabalhos acadêmicos (teses e dissertações), em artigos publicados em eventos científicos e em periódicos nacionais e internacionais.

A ideia de congregar estudos e pesquisas do GEPPGE e apresentar sob a forma de uma obra se ampliou com o convite a pesquisadores de outras instituições de ensino superior, que responderam positivamente e apresentam, nesta obra, textos que traduzem resultados de pesquisas desenvolvidas em torno de temas que desvelam facetas da gestão educacional e escolar bem como das políticas educacionais brasileiras e internacionais.

A primeira parte da obra reúne capítulos produzidos por diversos pesquisadores que debatem temas relevantes, com o enfoque voltado para o contexto das políticas educacionais.

O professor Oséias Santos de Oliveira, nas reflexões contidas no texto *Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas*

educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010, revisita os governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o objetivo de analisar a proposta de descentralização explícita na implementação das políticas públicas nesses períodos governamentais, em especial no que tange ao eixo educacional. A retomada histórica, pautada em documentos de cada período, destaca a percepção de um movimento intenso da sociedade em torno da luta pela justiça social, embora nem sempre aspirações sociais sejam assumidas como propósito de cada governo. O atrelamento aos ditames neoliberais evoca as bases para um processo gerencial onde princípios tão caros como participação, descentralização e autonomia podem ser percebidos como uma falácia que se opera mais no sentido de uma pseudodemocratização. O reconhecimento dos condicionantes expostos nos documentos orientadores dos projetos governamentais contribui para a análise da realidade educacional e para ampliar a discussão sobre a condução dos propósitos políticos e seus reflexos nos contextos onde se operam as lutas pela melhoria dos cenários educativos.

O texto do segundo capítulo, *Da qualidade da avaliação à avaliação de qualidade*, de autoria do pesquisador português José Carlos Morgado, traz interessante reflexão sobre avaliação e qualidade da educação. Ao se referir à qualidade, o autor afirma que esta não pode dissociar-se da evolução decorrente de avanços científicos e tecnológicos, da criação de sofisticados meios de informação e comunicação e da intensificação da produção de bens e serviços, o que torna a sociedade contemporânea mais complexa e mais exigente. Por sua vez, o conceito de avaliação tem contribuído para gerar a ideia de que a ausência de avaliação condenará qualquer instituição ao insucesso e ao fracasso, fazendo crer que mais avaliação é sinal de maior e melhor qualidade. Por fim, o autor trata da avaliação de qualidade, concluindo que não se tem conseguido implementar uma educação de qualidade para todos, nem fazer a avaliação assumir-se como uma prática a serviço da aprendizagem, o que a torna mais um meio de seleção meritocrática e instrumento de prestação de contas do que uma oportunidade para melhorar os processos de ensino-aprendizagem.

No terceiro capítulo, *As políticas de formação docente no Brasil: interferências do Banco Mundial*, discute-se a articulação entre as políticas de formação de professores e as ingerências das agências internacionais multilaterais, em especial o Banco Mundial (BM). Por meio de pesquisa documental, leda Maria Kleinert Casagrande analisa documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) sobre formação de professores, documentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), identificando que a educação básica é o alvo principal do BIRD, frente ao seu objetivo de contribuição à redução da pobreza e à formação para o trabalho. A autora entende que a formação de professores é objeto de orientação destas agências multinacionais, cujas propostas se traduzem nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Formação de Professores no Brasil, tendo como foco a **formação por competências**. Conforme alerta a autora, a interferência de tais organismos nas políticas de formação docente obriga as instituições formadoras a voltar seus objetivos à adequação da força de trabalho aos ditames do capital, transferindo a escola da esfera política para a esfera do mercado.

O próximo texto apresenta um estudo desenvolvido por professores da UTFPR. Aqui, Maria Sílvia Bacila Winkeler, Marielda Ferreira Pryjma e Oséias Santos de Oliveira discutem, inicialmente, sob o título *Tendências e perspectivas das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar nas instituições de ensino superior de Curitiba/PR*, o processo histórico de sistematização das disciplinas que envolvem a área de políticas educacionais, acentuando que a mudança de rumos da **estrutura e funcionamento do ensino** para as **políticas e gestão da educação** acompanha um novo paradigma que envolve a formação de professores sob um viés crítico-reflexivo. A partir desse enfoque, a investigação apresenta uma análise das propostas curriculares das disciplinas da área de políticas educacionais nos cursos de licenciatura ofertados por quatro IES curitibanas, quando se buscou identificar, a partir dos projetos de curso e nos planos das disciplinas, a base teórica metodológica da estruturação de tais disciplinas e se a bibliografia recomendada reporta com exclusividade ao contexto atual ou se contempla também os textos teóricos da área. Os pesquisadores destacam que, apesar de as propostas privilegiarem os textos

conjunturais, sobrepondo-os à análise teórica dos fundamentos da política e da gestão educacional, é possível destacar a ênfase na compreensão das relações sociais existentes entre a educação e os contextos sociais, políticos e econômicos, mesmo em face aos antagonismos que destes decorrem.

O quinto capítulo aborda a temática da educação do campo, demonstrando a ampliação e mudança das políticas educacionais nessa área, em decorrência das organizações e lutas dos movimentos sociais do campo. No capítulo *Educação do campo: disputa entre MST e agronegócio*, Tânia Mara De Bastiani problematiza a disputa de interesses e projetos no meio rural e as implicações para a educação nesse contexto. Reconhecendo a heterogeneidade do espaço rural, polarizada pela disputa entre as concepções e práticas produtivas do modo camponês e do modo capitalista, representado pelo agronegócio, a autora busca diferenciar os projetos educacionais oriundos destes distintos projetos políticos de produção e vida no campo e analisa as políticas educacionais oriundas da disputa entre estes projetos.

O sexto capítulo, intitulado *Políticas educacionais: aspectos da expansão, acesso e permanência na educação superior brasileira*, de autoria de Eliseu Miguel Bertelli, Adriane de Lima Penteado e Ana Maria Eyng, aborda o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Valendo-se de uma pesquisa documental sobre a experiência do Prouni em uma instituição de ensino superior no estado do Paraná e dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os pesquisadores investigam o modo como tais políticas incidem sobre a qualidade da educação superior de forma a responder ao seguinte problema: as estratégias de avaliação de desempenho de estudantes indicadas nas políticas de democratização possibilitam a efetivação da qualidade da educação superior? Criado pelo Governo Federal em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, o Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. Na análise dos cursos de Educação Física e de Pedagogia, identificou-se que os alunos bolsistas do Prouni apresentaram desempenho superior ao dos

demais alunos não bolsistas. Os resultados da pesquisa confirmam que o Prouni tem proporcionado a democratização do acesso a muitos jovens brasileiros via ingresso na educação superior no país.

A professora Clarice Zientarski, no sétimo capítulo, apresenta interessante discussão no capítulo *Terceirização e precarização do trabalho: das empresas privadas às universidades públicas*. O estudo trata do trabalho e das relações presentes na terceirização no serviço público na atual conjuntura, tendo como pano de fundo as contratações de terceirizados que substituem os trabalhadores efetivos na atividade-meio e, inclusive, nas atividades-fim. Tal enfoque de análise se pauta pela recente aprovação, no âmbito da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 4.330/2004, que regulamenta a terceirização de serviços de empresas privadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, produtores rurais e profissionais liberais. Assim, são explorados os aspectos da legislação e as contradições que envolvem o trabalho, bem como se insere uma discussão sobre a terceirização nas universidades públicas, partindo da premissa de que a terceirização contribui para o estranhamento e precarização do trabalho.

O capítulo que encerra a primeira parte desta obra, de autoria de Marta Rejane Proença Filietaz, Ana Cristina Guarinello e Oséias Santos de Oliveira, apresenta a trajetória de constituição das concepções de inclusão, a partir dos referenciais teóricos e da legislação. Nesse sentido, a discussão exposta no texto *Políticas públicas em educação: desafios e perspectivas de inclusão* requer um olhar abrangente, desde o macrocontexto educacional (delineado no arcabouço dos grandes movimentos internacionais capitaneados por organismos como ONU e UNESCO e seus reflexos sobre o sistema de ensino brasileiro) até o microcontexto das instituições escolares. Os autores assinalam que os propósitos de inclusão expostos na legislação, por meio da qual se insere uma tentativa de consolidação de um ideário inclusivo, nem sempre se torna efetivo na prática escolar, tendo em vista as condições estruturais, arquitetônicas, de precarização da formação docente e de entendimentos da função social da escola no contexto neoliberal. Ainda que muito zelo seja projetado, no momento atual, no tocante às normatizações, poucos resultados são observados nos contextos escolares. Diante deste cenário, a pauta de discussão necessita

voltar-se para os muitos dilemas estruturais existentes e, para além destes, também centrar-se na qualificação dos processos, programas e ações que objetivam a formação inicial e continuada de docentes para atuarem em contextos inclusivos.

A segunda parte da obra reúne textos que abordam as práticas de gestão da educação, a partir de estudos teóricos e empíricos, tanto em âmbito nacional, quanto estadual ou municipal.

O capítulo que abre essa sessão, de autoria da pesquisadora Sueli Menezes Pereira, apresenta, sob o título *Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: pontos e contrapontos*, interessante discussão a partir do contexto da descentralização político-administrativa do Estado, prospectando os desafios e as possibilidades da constituição de sistemas municipais de ensino. O texto tem como objetivo compreender o processo de constituição dos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs), buscando identificar os gargalos e potencialidades desse processo para a qualidade da educação. Para isso, a autora situa as primeiras iniciativas de constituição de SMEs, que datam de 1925, identificando o sistema de ensino como mecanismo necessário para o desenvolvimento da educação sistematizada, e analisa o processo de constituição de SMEs nos municípios da região da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (A. M. Centro/RS).

O capítulo intitulado *Panorama administrativo-legal da educação brasileira: políticas educacionais em pequenos municípios* aborda os processos de gestão educacional em municípios do Rio Grande do Sul no contexto da municipalização do ensino, a partir da descentralização da educação básica promovida pela Constituição Federal de 1988. A partir de pesquisa realizada em municípios gaúchos selecionados com base em critérios que priorizam municípios de pequeno porte, bons rendimentos nas avaliações educacionais externas e a existência de sistema municipal de ensino constituído, a pesquisadora Flávia Obino Corrêa Werle destaca, entre os resultados, que o conhecimento aprofundado da realidade social e escolar dos gestores municipais, desde os cargos mais altos até aqueles que atuam diretamente nas escolas (conhecimento advindo de pesquisas, visitas às escolas e famílias e reuniões com a equipe e comunidade escolar)

orienta os processos de gestão e as políticas educacionais nessas realidades, favorecendo os resultados educacionais.

O capítulo *O projeto de modernização da gestão educacional do ensino público estadual do Rio Grande do Sul e suas implicações para a gestão democrática* apresenta resultados da pesquisa realizada por Neila Pedrotti Drabach. O texto destaca os desafios à democratização da gestão do ensino público gaúcho a partir da proposta de modernização da gestão educacional do governo estadual, no período de 2007 a 2010. Com base em pesquisa documental acerca de projeto do governo – Projeto Professor Nota 10: Valorização do Magistério, o estudo evidencia que a modernização da gestão educacional encontrava-se entrelaçada ao modelo de gestão do governo, orientado por Organizações Não-Governamentais (ONGs) especialistas em consultoria em gestão, pelas proposições da Agenda 2020 e pelas exigências de contrapartida do empréstimo do Estado junto ao Banco Mundial, tendo como objetivo a inserção de práticas modernas de gestão com vistas ao ajuste fiscal do Estado, naquele período. Essa proposta reduz os espaços públicos de participação da comunidade na gestão escolar, transferindo-os para as consultorias privadas, consideradas mais eficientes frente aos resultados educacionais pretendidos.

O capítulo doze, de autoria de Nadia Pedrotti Drabach e Ângelo Ricardo de Souza, intitulado *Leituras sobre a gestão democrática e o "gerencialismo" na/da educação no Brasil*, discute o conceito de gestão escolar na perspectiva democrática, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, e na perspectiva da gestão gerencial, que tem como base a Reforma do Estado e da educação realizada na década de 1990. Os autores discorrem sobre estas perspectivas de gestão escolar, destacando as diferenças de concepção e práticas entre estas, embora sejam veiculadas sob os mesmos termos e mecanismos, como autonomia, participação e descentralização. Por serem oriundas de projetos políticos antagônicos, os mecanismos de democratização da gestão previstos em lei, como os Conselhos Escolares e a escolha de diretores, assumem configuração distinta, ao serem apropriados pela concepção de gestão gerencial. Ao final, os autores apresentam uma síntese do caráter que assume o perfil de gestor e o perfil dos processos de gestão em ambas as concepções de gestão escolar, o que contribui para a compreensão teórica do assunto.

Encerrando esta obra, insere-se uma importante discussão sobre o conselho escolar no processo de democratização da escola. De autoria de Marcos Vinícius Conceição e Sueli Menezes Pereira, o texto *Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática* destaca os resultados da investigação empírica em escolas estaduais situadas no município de Santa Maria/RS, que teve como objetivo compreender a contribuição dos Conselhos Escolares para a democratização da gestão e identificar como estes vêm sendo constituídos e qual função assumem no âmbito da escola. A partir da realidade analisada, os autores apontam a existência de inúmeras contradições na implantação, constituição e funcionamento dos Conselhos Escolares, muitas vezes contrariando a própria legislação que os instituiu. Evidenciam também a existência de grupos que detêm e centralizam as decisões nesses colegiados, ficando os interesses coletivos submetidos aos de alguns segmentos da escola.

Ensejamos que os capítulos aqui apresentados contribuam para ampliar as percepções sobre o campo das políticas e da gestão educacional, notadamente face aos tempos atuais, marcado por incertezas e contradições. As análises dos pesquisadores, nesta obra referendadas, são elementos para o início do debate. Muito ainda precisa ser dito e construído. Assim, o leitor poderá confrontar o olhar de múltiplos pesquisadores com as demandas históricas, atuais e futuras da educação e, a partir delas, extrair/ construir apreciações críticas.

Oséias Santos de Oliveira
Sueli Menezes Pereira
Neila Pedrotti Drabach
(Organizadores)



PARTE I

POLÍTICAS EDUCACIONAIS





**Implicações da descentralização da gestão
no percurso das políticas educacionais
brasileiras: um retrospecto dos governos
entre 1985 e 2010**

Oséias Santos de Oliveira

INTRODUÇÃO

Os movimentos que eclodem, a partir das ações políticas em execução em cada período governamental brasileiro, na chamada pós-redemocratização do país, provocam reflexos diretos na organização da educação pública. Em específico, pode-se observar que o campo da educação passa a ser concebido como *locus* de demandas onde emergem os dilemas próprios de um aparelhamento social atrelado a interesses muito controversos e que, de algum modo, acaba por arrolar os governos que se sucedem no poder e a sociedade civil em torno de planos e ações educacionais.

O presente estudo, de caráter qualitativo, se pauta por uma pesquisa bibliográfica e documental, cuja fonte de dados se assenta em documentos produzidos em âmbito nacional ao longo dos períodos governamentais produzidos no cenário pós-redemocratização. Assim, são revisitados governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o objetivo de analisar a proposta de descentralização explícita na implementação das políticas públicas, em especial na educacional.

A retrospectiva em torno dos processos políticos brasileiros possibilita a percepção de um movimento intenso da sociedade em torno de luta pela justiça social na tentativa de ressignificar as relações entre os distintos sujeitos e os setores produtivos. Contudo, de modo genérico, nem sempre essas aspirações sociais passam a ser assumidas como propósito dos governos que, atrelados aos ditames neoliberais, fixam as bases para um processo gerencial onde princípios como participação, descentralização e autonomia não passam de falácias, operando mais no sentido de uma pseudodemocratização, que se projeta com o escopo peculiar de repasse de responsabilidades.

Reconhecer os condicionantes referendados nos documentos orientadores dos projetos políticos brasileiros contribui decisivamente para a compreensão da realidade educacional e para a percepção dos rumos das agendas políticas e contextos onde se operam as lutas pela melhoria dos cenários educativos.

DESCENTRALIZAÇÃO E AS AÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de descentralização, como política assumida pelos governos brasileiros, pode ser compreendido transversalmente a partir do movimento expresso tanto nos documentos quanto nas práticas de gestão. Sob esta perspectiva, cabe considerar que a década de 1990 foi decisiva na arquitetura das ações de descentralização, quando os propósitos para essa prática passam a ser delineados, como é o caso do documento apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a denominação Subsídios para a Reforma do Estado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1994), que situa o processo de descentralização em dois níveis, sendo o primeiro um nível mais amplo e o segundo um nível mais restrito.

O nível de descentralização caracterizado como **restrito** pauta-se no aparelho de Estado articulado entre as esferas de governo, quando ocorrem repasses de responsabilidades da União aos Estados e Municípios, ou de Estados aos Municípios, podendo ainda ocorrer internamente no âmbito de cada esfera de governo. Já o nível de descentralização **amplo** articula-se nas imbricações entre Estado e sociedade, quando esta passa a receber incumbências que antes eram exclusivas do ente estatal e que agora, dentro da nova reconfiguração, exige o envolvimento coletivo na resolução de conflitos e de situações sociais.

Nas propostas apresentadas no documento citado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1994), o processo de descentralização que se pactua nas ações que decorrem do Estado à sociedade, quanto às alternativas mais propícias ao modelo de descentralização, está fixado em torno de cinco eixos:

- a) **privatização**, enquanto transferência de empresas estatais às mãos da iniciativa privada;
- b) **transferência da exploração dos serviços** do *locus* público para o espaço privado;
- c) **terceirização dos serviços** de apoio à administração pública;
- d) **participação da sociedade** nos processos de gestão pública e de controle social;

e) **descentralização ampla**, caracterizada na combinação das formas anteriormente descritas.

A análise das políticas neoliberais revela que estas têm se pautado pela via da descentralização como forma de implementar, em especial nos países da América Latina, a desestruturação econômica e dos serviços estatais (ROSAR, 1997). Nesse sentido, a educação, como política social, está também atrelada às determinações que decorrem do sistema ajustado pelo caráter mercadológico e econômico.

Em especial nos países em desenvolvimento, fica evidente que a descentralização foi assumida como estratégia de desestruturação de setores econômicos e de serviços de caráter estatal. Rosar (1997, p. 110) infere que:

Nos setores das políticas sociais, desde a década de 60, foram sendo implementadas essas medidas de descentralização. No setor da educação, por exemplo, a partir desta década, foram sendo incrementados projetos com esse objetivo na América Latina e no Caribe, fomentados pela ONU, UNESCO, Banco Mundial e USAID cujos enfoques, apesar de apresentarem algumas diferenças, contêm um substrato comum no sentido de se alterarem as relações entre o Estado e os cidadãos.

O que ocorre no Brasil, de modo alargado, é o expressivo convite ao envolvimento social, fruto de um movimento que principia com a redemocratização e a busca de formas cada vez mais democráticas de gestão da educação. As ações que decorrem desse chamamento são calcadas em pressupostos de autonomia e ênfase no poder local, de modo a pactuar os propósitos de uma educação cidadã. Dentre elas percebe-se, por exemplo, que gradativamente são inseridas as práticas de municipalização, nas quais o processo de descentralização ocorre sob o viés marcadamente econômico, quando ocorre o repasse de recursos da esfera da União e a convocação à própria sociedade quanto à manutenção, acompanhamento social e avaliação dos programas e propósitos da educação pública.

As ações políticas levadas a efeito em cada governo que se sucede no comando do Brasil, no período pós-redemocratização, terão reflexos diretos sobre as políticas sociais e, no caso peculiar, na questão das políticas educa-

cionais, uma vez que estas são adequadas a um projeto de redução significativa da participação estatal no sentido de descentralizar ações, programas e metas para o âmbito da comunidade. Isso se efetiva em meio a fortes apelos à participação, no intuito peculiar de repasse de responsabilidades.

GOVERNO SARNEY: A RETOMADA DEMOCRÁTICA E O LANÇAMENTO DAS BASES DA DESCENTRALIZAÇÃO

O clamor popular e a expressiva oposição política ao regime militar que se instalou no Brasil com o Golpe de 1964 exigiam, no período da reabertura política e da redemocratização, a convocação de uma Assembleia Constituinte que expressasse os anseios da sociedade liberta do jugo ditatorial. Entrementes, ainda que o período da reabertura política tenha sido marcado pelo Movimento das Diretas Já, com forte apelo da sociedade civil, o intento de participação na escolha direta dos representantes políticos é barrado no Congresso Nacional, que elege de forma indireta um presidente, que à época representa o anseio pela democratização.

Eleito em 1985, o presidente Tancredo Neves não chega a assumir o governo e, com seu falecimento, seu vice ascende à presidência do país, sob a denominada Nova República que assinalaria um importantíssimo momento de transição na história nacional. Assim, o 31º presidente do Brasil, José Sarney, assume o governo para o período compreendido entre 1985 e 1990, sendo filiado ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

No poder, Sarney lança quatro planos econômicos entre 1986 e 1989, sendo estes: Plano Cruzado I, Plano Cruzado II, Plano Bresser Pereira e Plano Verão. Contudo, ao longo desse período, não consegue atender ao interesse de estabilização e controle inflacionário, elevando a inflação mensal à marca drástica de 80%, estabelecendo um estado de hiperinflação (LEITE JÚNIOR, 2009).

O governo Sarney é assinalado pela legalização dos partidos políticos, até então clandestinos, pela extinção da censura prévia, que cerceava a liberdade de expressão, e pela participação efetiva na condução dos processos políticos e de interesse social. Além disso, em 1985 acontecem as primeiras eleições diretas em mais de vinte anos para prefeitos das capitais e, em 1986, ocorrem eleições para escolha dos novos

governadores, com reconfiguração do cenário político nacional. Ainda, são eleitos os deputados e senadores que comporiam a Assembleia Nacional Constituinte, com a tarefa prioritária de redigir a nova constituição do país. Essa Carta Magna deveria ser o reflexo do momento político que estava em evidência. Assim, a sociedade se articula para, por meio de grupos representativos, pressionar o poder político e o governo para aprovação de políticas que atendessem aos anseios e às demandas sociais.

Esses movimentos, integrados ao processo constituinte, são traduzidos, em 1988, na chamada Constituição Cidadã que, mesmo respondendo a diversas aspirações populares, estará, de modo muito contundente, articulada com a proposta neoliberal, tendo em vista o propósito de descentralização de poder, o que se identifica nas propostas de autonomia e democratização das instituições sociais, chamadas a assumir um novo papel quanto à efetivação das políticas públicas, agora evocadas sob o manto da descentralização.

Entretanto, conforme pondera Pimenta (1998), a descentralização precisa ser compreendida como um processo que se insere no contexto da redemocratização, pois, desde a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passa a ser um dos países mais descentralizados na distribuição de recursos tributários e de poder político. A descentralização, nesse contexto, passa a ser percebida como um processo, nomeadamente político, e não simplesmente técnico-administrativo.

No que tange aos processos de administração da educação, observa-se uma forte tendência ao **gerencialismo**, como opção mais próxima do contexto empresarial moderno. Como destaca Félix (1986), ocorre nesse sentido um impasse teórico-prático em torno de dois aspectos fundamentais:

- a) a necessidade de ruptura de um modelo conservador com propostas de administração da educação pautadas na administração empresarial;
- b) o descompasso entre reflexão e ação na análise das práticas educativas que motivassem a elaboração de novas propostas de administração alinhadas com o processo de transformação dos sistemas de ensino e escolar.

Ainda, no que diz respeito à educação, o pretendido pela Nova República é exposto em uma série de documentos orientadores, como

o lançado em 1985, intitulado **Educação para todos: caminhos para a mudança**, bem como o documento datado de 1986 denominado **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República**, dentre outros apresentados nesse período, com o objetivo de tornar público os enormes problemas educacionais brasileiros e as metas pretendidas pelo governo. O PND se apresentava como mais uma tentativa do governo Sarney de definir os rumos para todos os setores sociais, dentre eles a educação, sendo este um marco orientador das políticas governamentais que se pretendia implementar no período de seu governo.

Diversos programas são apresentados no PND com vistas a promover uma pretensa renovação no sistema educacional, que abrangesse os distintos níveis, etapas e modalidades de ensino, com a utilização adequada dos recursos científicos e tecnológicos, contando ainda com a redistribuição interinstitucional de rendas e encargos públicos, de acordo com o princípio federativo (BRASIL, 1986). Assim, podem ser destacadas as seguintes linhas programáticas que deveriam ser assumidas pelo governo Sarney, nos seguintes Programas:

- a) Educação para todos;
- b) Melhoria do ensino de 2º Grau;
- c) Ensino supletivo;
- d) Educação especial;
- e) Nova universidade;
- f) Desporto e cidadania;
- g) Novas tecnologias educacionais;
- h) Descentralização e participação.

Ao anunciar o **Programa de Descentralização e Participação (PND)** (BRASIL, 1986) parte da constatação de que muitos problemas educacionais tinham origem na excessiva centralização de recursos públicos, na rigidez do processo decisório e nas ambiguidades advindas das competências concorrentes na área governamental e, ainda, enfatizava as deficiências de coordenação entre as distintas esferas administrativas e a ausência de articulação entre os órgãos responsáveis pelo financiamento, gerenciamento e execução das ações educacionais. Tudo isso, associado

à ausência de participação da sociedade nas discussões dos problemas educacionais, passaria a exigir, conforme apresenta o PND:

[...] estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo de fixação de normas nacionais, correção de disparidades inter-regionais e interpessoais de renda – procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais – e participação de todos os cidadãos na formulação das políticas educacionais (BRASIL, 1986, p. 70).

A proposta Educação para Todos: Caminho para Mudança (BRASIL, 1985), sob tutela do governo que se instalava juntamente com a Nova República, apresentava, em sua fase inicial, uma série de medidas com uma relação direta com a implantação de programas de aperfeiçoamento e de valorização dos docentes, distribuição de livro didático e materiais escolares, fornecimento de merenda e, também, a expansão e recuperação das unidades escolares.

Entretanto, as ações anunciadas na proposta Educação para Todos: Caminho para Mudança não chegaram a contemplar resultados concretos, nem mesmo na formulação de diretrizes para uma política educacional, conforme estudos de Felix (1986). Se, de um lado, se divulgava a participação da sociedade civil como necessidade de resgate da cidadania e de mobilização nacional pela educação, por outro, essa participação não surge como propositiva de ações políticas ou mesmo de pressão para que o governo atendesse às demandas necessárias, servindo apenas como instrumento para legitimação de projetos propostos pelo próprio governo.

GOVERNO COLLOR DE MELLO: CONTORNOS NEOLIBERAIS EM ASCENSÃO

No caso brasileiro, o neoliberalismo tem seus contornos acentuados no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), e após sua renúncia motivada pelo movimento de *impeachment*, também por seu sucessor Itamar Franco (1992-1994), ambos eleitos para o cargo de presidente e vice-presidente respectivamente, pelo pequeno Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

A expectativa de inserir o Brasil em um cenário de globalização com vistas ao estabelecimento da competitividade de mercado e as relações com as práticas de privatizações são tratadas, nesse período, de modo avassalador. Vieira (2008, p. 90) infere que a temática da reforma do Estado passa a ser assumida abertamente, e esta proposta demanda “o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto à venda. A privatização emerge como palavra de ordem”.

Os processos de privatização presentes na envergadura das políticas neoliberais se firmam no governo Collor, quando os principais contornos já se fazem presentes nas ações político-partidárias, econômicas e sociais. Contudo, cabe ressaltar que passariam a intensificar-se e ter primazia em futuro bem próximo.

Em matéria de educação, o governo Collor é definido como um tempo onde “há muito discurso e pouca ação” (VIEIRA, 2008, p. 91), tendo em vista que as ações para a área educacional não traduzem um novo quadro político, ficando restritas ao aprofundamento de certas práticas clientelistas que marcam governos anteriores. Em um movimento paradoxal, o governo Collor, ao mesmo tempo em que apostava no debate sobre a redemocratização com vistas a um novo modelo para a gestão educacional, congregava uma assessoria formada por políticos e técnicos conservadores, o que pouco contribuía para o avanço em termos de políticas educacionais, daí a caracterização de um período marcado pelos excessivos discursos e carência de práticas (ARELARO, 2000; FRANÇA, 2005).

Em decorrência do compromisso assumido pelo Brasil, como signatário da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien/Tailândia, tem início a denominada Década da Educação. Cabe ressaltar que a situação educacional do Brasil em muito se assemelha à da maioria dos 155 países que protocolam a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, ou seja, uma condição de expressiva precarização da educação.

Com base nas constatações da Conferência de Jomtien, o Brasil assume o compromisso de melhorar o cenário educacional que no

momento apresentava-se em circunstâncias nada favoráveis. Assim, a UNESCO assume a função de acompanhar e controlar as ações que cada país signatário se comprometeu a executar no período compreendido de uma década. Esse organismo internacional, em sintonia com os propósitos econômicos-sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), configura-se como um dos principais articuladores e balizadores da proposta neoliberal para a área educacional.

Sob a égide dos organismos internacionais e em face aos acordos assumidos pelo Brasil, o governo Collor, em 1990 (aclamado como ano Internacional da Educação), propõe o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), isso em meio a escândalos que denunciavam acumulação em depósitos de milhares de livros didáticos e que o governo tratava de distribuir apressadamente às escolas, bem como de cortes progressivos de pessoal nas universidades públicas federais e de conflitos em torno do controle de mensalidades escolares no setor educacional privado (VIEIRA, 2008).

As iniciativas no atendimento às demandas da infância, no centro das atenções no momento, encontram respaldo na discussão política e, assim, ainda em 1990, é aprovada a Lei nº 8.069 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), legislação que traz, além dos direitos, medidas de proteção e cuidados à infância e à adolescência. Dentre os direitos, um capítulo exclusivo sobre a educação é apresentado, o que vem reforçar os dispositivos sobre a educação, já anteriormente expostos na Constituição Federal de 1988, além de incluir outros aspectos significativos para o âmbito educacional.

Quando do lançamento, em 1991, do documento básico para as ações governamentais intitulado *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional*, o presidente Collor é enfático ao afirmar, na apresentação do referido documento, que muito já havia sido feito no primeiro ano de seu governo e passa a justificar as medidas adotadas, no seu dizer, emergenciais, que pudessem “permitir o controle da inflação, garantissem a recuperação dos instrumentos da política econômica e eliminassem o mais injusto e regressivo dos impostos, aquele determinado pelo descontrole das taxas de inflação” (MELLO, 2008, p. 20).

O projeto de reconstrução defendido pelo governo (MELLO, 2008) é então estruturado em quatro grandes eixos que tratam:

- a) **do papel do Estado:** com a explanação dos contornos da reforma do Estado e da reforma Administrativa; do Programa Federal de Desregulamentação; do Programa Nacional de Desestatização e o trato das empresas estatais;
- b) **das prioridades para a reconstrução nacional:** com a apresentação Reestruturação Competitiva da Economia com estratégias para setores vitais como indústria, agricultura, energia, transporte, comunicação, ciência e tecnologia, os padrões de financiamento das políticas e a questão do capital estrangeiro, as principais linhas de ação para a educação e o novo papel do governo federal na educação, as relações entre capital e trabalho, as questões relativas ao meio ambiente. O projeto ainda inclui ações que visam ao Resgate da Dívida Social que buscava a articulação entre áreas da política social – Assistência Social, alimentação, creches e pré-escolas, saúde, habitação, saneamento básico, transporte urbano, a questão agrária e as políticas para a seguridade social;
- c) **da cidadania e direitos fundamentais:** com apresentação de perspectivas políticas que tratavam dos direitos humanos, violência e criminalidade, crianças, populações indígenas, cultura, desporto, defesa da concorrência e do consumidor;
- d) **do Brasil no cenário internacional:** com a delimitação da política externa e da defesa.

Este projeto de reconstrução é justificado pelo governo brasileiro frente à necessidade de “alcançar uma inserção favorável em um quadro de relações internacionais em rápida mutação” (MELLO, 2008, p. 21), ou seja, no bojo do efetivo envolvimento no processo de mundialização da economia de concepção neoliberal, em sintonia com o fortalecimento do capitalismo.

No documento, percebe-se a referência reduzida quanto às propostas educacionais, sendo que, das 73 medidas apresentadas para a reconstrução da soberania nacional, apenas cinco são direcionadas à educação, das quais duas atreladas diretamente aos programas de resgate

da dívida social. Conforme Vieira (2008), as cinco medidas para o setor educacional são destacadas como:

- a) **elaboração de programa de reforma do ensino básico:** com o objetivo de melhorar o ensino neste nível, por meio da expansão do atendimento, adoção de novos padrões pedagógicos e reestruturação curricular;
- b) **discussão da gratuidade do ensino de terceiro grau:** com vistas à otimização e maior equidade na utilização dos recursos públicos;
- c) **revisão do ensino superior e regulamentação da autonomia universitária:** que levassem à melhoria da qualidade do ensino superior;
- d) **universalização do programa de merenda escolar para todas as crianças matriculadas nas redes oficial e filantrópica de ensino:** como proposta de proteção à criança;
- e) **racionalização, ampliação e descentralização da política de creches e pré-escolas para o atendimento integral à criança de zero a seis anos de baixa renda:** objetivando a proteção básica à infância.

O governo do presidente Fernando Collor de Mello, favorável à ideia de um Estado mínimo e que se dizia enfático no combate aos marajás e ao **Estado-elefante**, acaba sendo marcado por escândalos e sucessivas denúncias de corrupção, que minavam as diversas esferas estatais. Aliado a essa perspectiva negativa, se associa à alta inflação que assola a economia brasileira, com a já denominada desestabilização monetária que contou com tentativas fracassadas de contenção com mudança da moeda, congelamento de preços e salários e retenção da poupança da população, o que acaba por contribuir para a queda de popularidade e apoio político ao presidente que, em 1992, renuncia diante de um impedimento em andamento na Câmara Federal.

GOVERNO ITAMAR FRANCO: DESCENTRALIZAÇÃO COMO VIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Com a saída de cena do então presidente Collor, assume o vice, Itamar Franco, que retorna ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sigla da qual já havia participado em outros períodos de sua vida

política. Itamar procura se assessorar de nomes conhecidos da política nacional, para desenvolver uma gestão mais discreta do que a efetivada por seu antecessor. No primeiro momento de seu mandato, em 1993, realiza um plebiscito para escolha da forma e do sistema de governo, com resultado favorável à manutenção do regime republicano, tendo como sistema de governo o presidencialismo.

No quadro econômico, Itamar convida o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso (FHC), para assumir o cargo de Ministro da Fazenda. FHC, em conjunto com um grupo de renomados economistas, elabora um novo plano de combate à inflação – o Plano Real, lançado em 1994 e implementado em três fases distintas. Como assinala Leite Júnior (2009), o plano de estabilização da inflação, além de apresentar a nova moeda brasileira, o Real, em vigor até os dias atuais, ainda teve como objetivo acabar com a crise hiperinflacionária. Em torno desse plano se recompõe toda a base de apoio do governo no Congresso, o que dá a possibilidade de organização de um corpo ministerial para o comando do país, composto pelos principais nomes do panorama político nacional.

O período do governo do presidente Itamar Franco é definido por Vieira (2008) como **tempos de tentativa de retomada**, por considerar que, no campo da educação, os principais momentos são definidos a partir de grandes mobilizações e debates, firmados em 1993, em torno da elaboração do Plano Decenal de Educação. Esse plano tem desdobramentos na elaboração dos planos estaduais e municipais e também na organização da Conferência Nacional de Educação para Todos, ocorrida em 1994.

Ainda que o debate tenha tido extrema importância, tanto na mobilização/participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional, quanto na definição dos textos/discursos que passam a balizar as ações futuras para o campo da educação, os processos de mobilização deste período:

[...] não se configuram como elementos de um planejamento do Executivo em sentido estrito, tal como se vira com o governo de seu antecessor. Trata-se, antes de mais nada, de um estilo de gestão. Assim, o Plano Decenal e a Conferência Nacional configuram-se como momentos de ouvir a sociedade e de apontar um horizonte futuro para a educação brasileira. Ao lado de tais iniciativas, estão os instrumentos tradicionais do planejamento governamental (VIEIRA, 2008, p. 117).

O anúncio das **Diretrizes de Ação Governamental** (BRASIL, 1994), já nos primeiros dias do governo Itamar Franco, vem propor metas de ação, a longo, médio e curto prazo, para todas as áreas das políticas públicas, de modo a conduzir à formulação de um projeto de desenvolvimento para o Brasil.

Expressa o referido documento que o país aspira tornar-se eficiente em seu aspecto econômico, justo em seu sentido social e livre politicamente. No entanto, pondera que “esses três objetivos – **crescimento com eficiência, equidade e liberdade** – são interdependentes, o que confere indivisibilidade ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1994, p. 12, grifo nosso).

Assim, o entendimento governamental perpassa pela questão da **eficiência**, com seu principal foco na transformação produtiva, com o objetivo de um crescimento sustentado, cujos alicerces se dão pelo viés da estabilização econômica e atenção aos aspectos ambientais. Quanto à perspectiva de **equidade**, pressupõe grandes mudanças sociais, com especial envolvimento no sentido de investimento em recursos humanos, com vistas à eliminação da pobreza e à redução das desigualdades distributivas. Considerando a sociedade aberta e pluralista, o sentido proposto para uma maior **liberdade** caminha em direção do aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas, aliado às reformas políticas. Esse objetivo, centrado na liberdade, estaria articulado com a universalidade da cidadania.

A educação, entre as políticas públicas, é definida como eixo estratégico, pois favorece “a absorção das novas técnicas de produção e de novas formas de organização que são inerentes ao novo paradigma de desenvolvimento” (BRASIL, 1994, p. 29). O interesse do governo em articular a **competitividade** com o **desenvolvimento educacional** é destacado no sentido da universalização e do aprimoramento do ensino fundamental, não apenas como um fim em si mesmo, mas como “o instrumento capaz de formar os recursos humanos básicos necessários à elevação da produtividade, e à consolidação da cidadania e da convivência democrática” (BRASIL, 1994, p. 31).

O papel do Estado para com a educação é confirmado mediante a intenção de contínua participação da União no cofinanciamento de projetos educacionais estaduais e municipais, considerando a capacidade financeira de cada um desses entes. Assim, o planejamento governamental parte de

uma orientação que tem como enfoque a **descentralização**, em especial quando aponta, ainda no documento orientador das ações políticas, que a União deve ser a garantidora das funções básicas, como ordem e disciplina, bem como da articulação no sentido de formulação e coordenação do projeto de desenvolvimento. Contudo, apregoa o documento que a atuação da União, nos âmbitos de infraestrutura econômica e em relação às políticas sociais, “deve ser, progressivamente, descentralizada para os Estados e Municípios, com crescente participação da iniciativa privada e da comunidade” (BRASIL, 1994, p. 11).

A descentralização passa a ser reafirmada no Plano Decenal de Educação para Todos (1993), quando foram discutidas formas de mobilização e participação dos setores da sociedade no meio educacional, com abertura de espaço aos atores sociais que, até então, não se faziam presentes no cotidiano educativo. Os empresários tiveram papel destacado no processo de descentralização proposto, uma vez que, como a educação, está a serviço dos novos modelos de produção, e a participação é estimulada como “resposta dos empresários [que] aponta a existência de um espaço com potencial que, se devidamente negociado, pode fortalecer a política educacional do país” (BRASIL, 1994, p. 32). Sob esse enfoque confirmam-se as práticas descentralizadoras como articulação de uma proposta neoliberal, sobretudo quanto ao seu aspecto de abertura ao mercado.

GOVERNO FHC: REFORMA DO ESTADO EM SINTONIA COM OS DITAMES NEOLIBERAIS

Em decorrência de reorganização do setor econômico, em uma época de superinflação e com a delimitação do Plano Real, como fator de contenção da crescente crise econômica em que o país estava submerso, Itamar Franco lança, com sucesso, seu Ministro da Fazenda como candidato à presidência, em 1994. Isso resulta na eleição do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que permanece por dois mandatos no poder (entre 1995 e 2002). O novo presidente é um dos idealizadores e fundadores, em 1988, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), quando rompe com seu partido de origem, o PMDB, em busca de maior espaço e prestígio político.

Com o PSDB no poder, apoiado na ideologia da social-democracia, com forte influência e organização pautada na corrente da **Terceira Via**, as **políticas neoliberais** são efetivadas mediante a aceleração dos processos de desestatização do próprio Estado. Isso ocorre, especialmente, sob a via das **privatizações**, e com a promoção de uma redefinição das políticas cujos objetivos se apresentam em sintonia com o **novo modelo de Estado**, em execução.

Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 763), discutindo a teoria neoliberal e a terceira via, entendem que estas:

[...] têm em comum o diagnóstico de que o culpado pela crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende o Estado mínimo e a privatização e a terceira via, a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Ocorre que, tendo o mesmo diagnóstico de que a crise está no Estado, nas duas teorias, este não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: o primeiro a repassa para o mercado e o segundo, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.

Em função dos ajustes ideológicos afinados com a política internacional, o presidente FHC convoca uma equipe econômica para efetivar a **Reforma Gerencial do Estado**. A proposta, efetivada em 1995, tem como principal mentor Luiz Carlos Bresser Pereira que, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), propõe alterações significativas em três setores contemplados no plano da reforma: o institucional, o cultural e o da gestão pública.

A reforma do Estado, calcada na matriz teórica neoliberal, justifica que o capitalismo não está em crise, mas a crise reside no âmago do próprio Estado (PERONI; ADRIÃO, 2007) e, nesse sentido, a proposta de **redução** da esfera de sua atuação surge como estratégia **para a superação da crise** que se instala no sistema em decorrência do “excessivo gasto governamental provocado pela permanente necessidade de se legitimar por meio do atendimento às demandas da população por políticas sociais, o que causou a crise fiscal” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 42), bem como pelo crescente “papel regulador desempenhado pelo Estado na esfera econômica, prática que atrapalhava o livre andamento do mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 43).

Decorre dessas concepções a ideia de que a crise originada no Estado só poderia ser superada mediante a ação livre do mercado e suas estratégias que, aplicadas nas esferas estatais, produziria uma ação mais eficiente, menos burocrática e menos onerosa. Os objetivos da reforma do Estado se fixavam na transposição das práticas patrimonialistas que se identificavam nas diferentes esferas da vida pública de modo a eliminar as burocracias que sempre delimitaram a ação e o serviço público. Ainda, objetivava implementar técnicas gerenciais denominadas por Bresser Pereira de **administração pública gerencial**. Com isso, esperava-se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos, já que o Estado era considerado obsoleto.

Em setembro de 1995, o **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** foi sancionado pelo presidente FHC, que, em sua apresentação, expressa o entendimento de que se trata de uma crise do Estado. Ainda que a percepção do social possa ser apresentada sutilmente, FHC defende o plano evocando questões que serão centrais no modelo de administração adotado:

[...] que chamaria de **gerencial**, baseada em conceitos atuais de administração e **eficiência**, voltada para o **controle** dos resultados e **descentralizada** para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna **cliente** privilegiado dos serviços públicos prestados pelo Estado [...] É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na **qualidade** e na **produtividade** do serviço público [...] (CARDOSO, 1995, p. 10, grifo nosso).

Intencionalmente, a fala de FHC acentua os termos **gerencial, eficiência, controle, descentralizada, cliente, qualidade e produtividade**, conceitos que anunciam o teor das reformas em bases neoliberais, em vias de implementação nos países periféricos. Nessa perspectiva, as políticas anunciadas encontram respaldo e patrocínio nos organismos econômicos internacionais, como Banco Mundial, FMI e demais órgãos como ONU e outras instituições políticas e econômicas.

A discussão de proposta da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB), em sintonia com o momento político, econômico e social, será efetivada nesse período de reformas do Estado e, mesmo que houvesse ampla articulação da comunidade educacional, dos teóricos da educação,

dos profissionais e da sociedade civil representativa de diferentes setores, a pauta liberal é o elemento propulsor para os encaminhamentos que seriam efetivados, no sentido de redefinição dos rumos da educação brasileira. Depois de mais de três décadas, desde a LDB nº 4.024 (BRASIL, 1961), que sofrera diversas adequações e ajustes, é aprovada no Congresso Nacional a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996a). Ainda que prevaleçam concepções afinadas como jogo do sistema, a proposta da legislação educacional, ao ser construída, propiciou um momento único que se frutificou nos debates, nos embates das lutas dos setores que congregam os profissionais da educação e no engajamento dos setores sociais, que podem ser traduzidos a partir de um anseio de participação.

Todavia, o que se observou foi que a proposta que emerge da sociedade civil foi barrada pelos determinismos e imposições políticas e ideológicas presentes no Congresso Nacional, resultando na aprovação de uma lei educacional que pouco considera os ideais e aspirações que emanam da sociedade. **Qualidade da educação, gestão democrática, descentralização e autonomia** serão apresentadas no texto da legislação educacional brasileira de modo a contemplar uma adequação central da proposta neoliberal, que tem no repasse de compromissos à sociedade, com forte apelo participativo, a progressiva retirada estratégica do Estado, no sentido de subsidiar as políticas sociais.

Ainda, no governo de FHC foi sancionada a Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996b), que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A ideia de um fundo para financiar a educação brasileira havia muito tempo era apontada como alternativa para qualificar a educação, uma vez que os Pioneiros da Educação Nova, no manifesto lançado em 1932, já traziam essa proposta, a partir de uma perspectiva de continuidade e amplitude, ou seja, que pudesse financiar toda a educação pública. Entretanto, a vigência do FUNDEF é fixada por um período transitório (10 anos), e esse fundo, no tocante aos recursos, não envolveu todos os impostos, além de não resolver o problema de financiamento da escolaridade básica como um todo, contemplando essencialmente a etapa do ensino fundamental obrigatório, atendendo estudantes dos 7 aos 14 anos.

A necessidade de implementar e ajustar o cenário educacional volta ao palco das discussões, com a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, onde são estabelecidas as principais diretrizes e metas a orientar as políticas educacionais. Ainda que as orientações do PNE, confirmadas nos Planos Estaduais de Educação (PEE) e nos Planos Municipais de Educação (PME) visem a uma década de abrangência, constata-se uma lentidão em sua execução. Os índices educacionais e a realidade precária da educação pública brasileira denunciam o desinteresse político em consolidar de fato o PNE, mesmo porque, muitos Estados e Municípios nem chegam a discutir seus próprios planos.

O PNE/2001, ao traçar os objetivos mais amplos para a educação, buscou garantir que, ao longo de uma década, todas as crianças, os jovens e os adultos nos Municípios, nos Estados e no Distrito Federal tivessem condições de acesso, permanência e qualidade nas escolas públicas do Brasil. Porém, o que se constata é uma inviabilidade do PNE, uma vez que, apesar de apresentar um excelente diagnóstico da realidade educacional brasileira, com metas e ações de grande amplitude fixadas após muitas discussões, houve pouco envolvimento prático em sua implementação (GADOTTI, 2008).

As interferências políticas, com tentativas de adequar o PNE aos ditames ideológicos que sustentam as práticas neoliberais do governo FHC, mediante cortes orçamentários e redução de investimentos humanos, técnicos e materiais, acabam por reduzir o enfoque pretendido por este plano, frustrando assim os interesses e possibilidades de se efetivar uma educação de acordo com as necessidades manifestadas pela sociedade.

GOVERNO LULA: POLÍTICAS AMBIVALENTES – ENTRE RUPTURAS E PERMANÊNCIAS NO MODELO DE GESTÃO

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), após quatro tentativas frustradas de chegar à presidência do Brasil, assume o governo em 2003, e nele se mantém por dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). O primeiro período de seu governo, traz consigo a expectativa de respostas às demandas sociais e populares, sendo essa a sua bandeira política, que se traduz na responsabilidade de executar

programas sociais ousados, em sintonia com o anúncio feito quando de sua campanha, visando ao desenvolvimento do país e colocando a educação no centro das prioridades.

Inicialmente, o governo Lula surpreende o mercado financeiro internacional, que aguardava grandes alterações nas relações de mercado, isso porque se esperava que houvesse uma ruptura drástica com o modelo econômico em voga no período que o antecedeu, porém o que ocorreu é típico do continuísmo do modelo econômico, com a implementação de planejamentos e ações delimitadas anteriormente.

Nesse período, o Ministério de Educação tenta efetivar as ações proclamadas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. Valendo-se de orientações expressas no documento intitulado **Os desafios do Plano Nacional de Educação** (BRASIL, 2004), objetivou-se o envolvimento dos Estados e municípios na construção de planos em suas respectivas esferas administrativas, com vistas ao reconhecimento da realidade educacional e de suas competências, de modo a apontar metas e estratégias para atingir melhores resultados em especial quanto à qualidade da educação.

Contudo, somente no seu segundo mandato presidencial (2007-2010) é que Lula conseguirá alavancar um processo de reorganização mais significativa das políticas educacionais. Essas ações estiveram atreladas a um contexto mais amplo, configurado no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o qual, mesmo ante um cenário econômico mundial adverso, surge com o objetivo de retomar o processo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que é visto com entusiasmo pelo mercado internacional.

Dentre as ações efetivadas na promoção o campo educacional, destaca-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigência entre 2007 e 2020. Esse novo fundo de financiamento da educação surge em substituição ao FUNDEF. A diferença entre ambos reside na ampliação do financiamento, que agora passa a contemplar todos os níveis e modalidades da educação básica.

As implicações decorrentes da nova concepção em torno do financiamento da educação serão sentidas, essencialmente, nos municípios brasileiros, uma vez que há um **progressivo repasse de responsabilidades** a estes entes

federados na organização da educação básica, no que tange à educação infantil e ao ensino fundamental, etapas onde se localiza a maior demanda de alunos, professores e escolas. Com a meta do FUNDEB voltada à melhoria da educação pública, essa se efetiva em torno dos processos de aprendizagem, que abrangem também aspectos relativos à formação e valorização dos profissionais da educação. Cabe ressaltar que a União chama para si a incumbência de complementar os recursos quando, nos Estados e no Distrito Federal, a cifra per capita-aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Posteriormente, ao sancionar o Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007), o governo Lula buscou implementar o **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, onde propõe a ação **articulada da União**, em **regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados** e, também, com a **participação das famílias e da comunidade**, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, vem corroborar a ideia de uma educação de qualidade que necessariamente precisa ser pensada e assumida não apenas pelas esferas administrativas e governamentais, mas por toda a sociedade, que deseja livrar-se das amarras do subdesenvolvimento e atraso educacional.

O PDE é estabelecido mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a uma mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, tendo como parâmetro os diagnósticos do PNE. Nesse sentido, são fixadas 28 diretrizes que abordam questões pontuais e que envolvem diferentes áreas, dentre elas a educação básica, o ensino técnico e profissional e o ensino superior (BRASIL, 2007).

O presidente Lula, quando da apresentação da obra *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* (BRASIL, 2007), elaborado pelo Ministério da Educação, é enfático ao afirmar o reconhecimento da consistência das políticas públicas voltadas para a educação por meio do:

PROUNI, Universidade Aberta, FUNDEB, Piso Salarial Nacional do Magistério, IDEB, REUNI, IFET, entre outras iniciativas. Muito já foi feito e muito mais temos que fazer [...] A educação, como sempre

afirmamos, é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido (BRASIL, 2007, p. 3).

Ao discutir o PDE, Gadotti (2008) é contundente em sua defesa, por compreender que esse plano tem o foco na aprendizagem e busca alcançar resultados concretos, promovendo a **gestão participativa** na rede de ensino e nas escolas. Nesse sentido, ainda segundo esse autor, o plano pode dar certo onde outros falharam, pois não é tecnocrático e mirabolante – é um plano simples e objetivo que visa à qualidade da educação.

De outro modo, Oliveira (2009) entende que as políticas educacionais nos governos do presidente Lula podem ser caracterizadas pela **ambivalência**, uma vez que, apresentando **rupturas**, também apontam para **permanências** em relação às políticas anteriores. A autora discute, por exemplo, que, de um lado, observa-se o esforço de resgatar direitos e garantias educacionais pactuados a partir da Constituição Federal (1988) e, por outro, firmam-se políticas que propõem a elevação dos padrões de desempenho educativo com ênfase na crescente competitividade internacional (apontada com ênfase na agenda proposta pelos organismos internacionais). De igual modo, observa que o trabalho individualizado que se sobrepõe à ação coletiva, o compromisso de todos para com a educação e certo voluntarismo da ação educacional, embora possam ser percebidos como ações de descentralização e de comprometimento dos atores locais, não favorecem uma gestão educacional efetiva.

Assim sendo, os projetos estabelecidos e as ações implementadas no âmbito educacional brasileiro passam a ser ressignificados, quando entram na luta elementos políticos, ideológicos e interesses, muitas vezes antagônicos e conflitivos. Em meio a muitos dilemas, contudo, se infere que estes não podem ser empecilhos para a efetiva organização de um sistema de ensino. Antes, tais dilemas, próprios de um processo que se quer democrático, podem propiciar a abertura ao diálogo e participação de todos os sujeitos na definição dos rumos que se quer para a educação pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva de discutir o caso do Brasil, no amplo conjunto da proposta de descentralização, se projeta na tentativa de compreender a percepção dos percalços políticos e administrativos trilhados pelos governos que se sucederam no poder central, desde a década de 1980 até os anos de 2010. Tal análise contribui significativamente para o entendimento do projeto educacional adotado em nosso país, que, situado no eixo periférico do mundo globalizado, incorre em ajustes e adequações de suas políticas públicas, de suas ações administrativas e governamentais com vistas a galgar supostos espaços no amplo cenário mundializado.

No contexto educacional se observa o movimento em torno da delimitação do arcabouço legal, fixado tanto na CF/1988 como na LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996a), quando se insere um forte apelo às práticas descentralizadoras. Nesses diplomas normativos, a partir de uma visão superficial, a descentralização pode ser apontada como uma saída, encontrada para o fracasso das políticas sociais e, dentre elas, as educacionais, vivenciadas em períodos anteriores.

Mesmo que um movimento amplo seja pactuado pelos governos que se articulam no poder em torno da redução da burocracia, da redistribuição de recursos diretamente aos Municípios e às escolas e da eliminação de desvios de verbas públicas, o que se evidencia é que estas ações se firmam sob o manto das políticas de descentralização e de gerencialismo do espaço público, aos moldes do ideário liberal, ou seja, projetado na maximização dos lucros e na minimização dos gastos com o social.

Diante desse contexto, as probabilidades que se anunciam não se traduzem em efetiva autonomia, uma vez que a reorientação estabelecida com a nova ordem pode promover, caso não sejam estabelecidos mecanismos para sua efetiva consolidação, apenas uma reconcentração de poder, agora baseado em outros arranjos, como o municipalismo ou chamamento à participação da comunidade, por meio dos órgãos de representação. Em face disso, objetivamente, os processos de descentralização pouco podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116. (Coleção Educação Contemporânea).

BRASIL. Decreto nº 6.094. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989**. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1986. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/491>>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. p. 11429. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996a. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. p. 28442. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação para todos: caminho para mudança. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 jun. 1985. Seção 1, p. 8075. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200466/educacaoparatodos.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 19 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Os desafios do Plano Nacional de Educação.** Brasília: Inep, 2004.

BRASIL. Presidente (1992-1994: Itamar Franco). **Diretrizes de ação governamental.** Brasília: Seplan, 1994.

CARDOSO, F. H. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: [s.n.], 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/.../MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

FELIX, M. F. C. A administração da educação na Nova República: caminho para mudança ou mudança de caminho? **Caderno de Pesquisas**, São Paulo, n. 59, p. 77-83, nov. 1986.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: Edufrn, 2005.

GADOTTI, M. **Convocados mais uma vez: ruptura, continuidade e desafios do PDE.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Coleção Educação Cidadã, v. 1).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – INEP. **O novo pacto federativo.** Rio de Janeiro: Ibam, 1994. (Subsídios para a Reforma do Estado, v. 1).

LEITE JÚNIOR, A. D. **Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro.** Florianópolis: UFSC, 2009.

MELLO, F. C. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional.** Brasília: Senado Federal, 2008.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (Coord.). **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?** Brasília: Inep, 2007.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

ROSAR, F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 105-140.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Liber Livro, 2008.



Da qualidade da avaliação à avaliação de qualidade

José Carlos Morgado

INTRODUÇÃO

Parece não suscitar controvérsia a afirmação de que os termos qualidade e avaliação são hoje utilizados de forma recorrente nos mais variados quadrantes sociais, ainda que, por vezes, com sentidos muito díspares.

A palavra qualidade parece estar imbuída, naturalmente, de uma carga positiva, aspeto que apenas é contrariado quando o conceito se adjetiva. Ninguém colocará em causa a necessidade de um sistema de saúde de qualidade, ou de um ensino de qualidade, deduzindo que tais afirmações têm subjacente a ideia de **boa qualidade**. Sabemos que nem sempre é assim.

Com o termo avaliação a sensação é diferente. Em muitas situações a avaliação é vista como um procedimento potenciador de aprendizagens, necessário e eficaz na melhoria da qualidade educativa, o que não invalida que a palavra, por si só, se associe a controlo, prestação de contas ou punição. No fundo, uma conceção que tem muito a ver com o facto de a avaliação não ser um processo neutro, nem poder dissociar-se das conceções e visões que cada um de nós tem sobre o Homem, a Sociedade e o Mundo.

Estes (pre)conceitos são particularmente significativos no terreno educativo, onde qualidade e avaliação são elementos em permanência, tanto em nível de discursos como de práticas, o que corrobora a sua essencialidade na mudança e melhoria das práticas educativas e, por consequência, do sucesso educativo dos estudantes.

É sobre qualidade e avaliação que versa o presente texto. Depois de refletirmos sobre cada um dos conceitos de forma mais individual, tentamos interligá-los de modo a compreender a sua importância tanto em termos de melhoria da ação educacional como da aprendizagem dos estudantes. Em momento posterior, e depois de deslindar as principais dimensões em torno das quais se estrutura o conceito de avaliação, propomos para reflexão o que entendemos com a expressão **avaliação de qualidade**.

DO CONCEITO DE QUALIDADE

Atualmente, a palavra qualidade é utilizada nos mais diversos contextos. Fala-se de qualidade dos serviços, de qualidade dos produtos, de

qualidade do ensino, de qualidade de vida, até da qualidade do próprio ar que respiramos... , o que nos permite desde logo reconhecer que estamos perante um conceito polissémico que se utiliza e adequa a situações muito díspares, cujo(s) sentido(s) depende(m), normalmente, de quem o utiliza.

Além disso, a utilização recorrente do conceito de qualidade não pode dissociar-se da evolução acelerada e profunda a que assistimos nos últimos anos, decorrente sobretudo de avanços científicos e tecnológicos significativos, da criação de sofisticados meios de informação e comunicação e da intensificação da produção de bens e serviços, o que contribuiu para que a oferta excedesse a procura e para que a sociedade contemporânea se tornasse rapidamente mais complexa e, ao mesmo tempo, mais exigente (MORGADO, 2014). Daí os sucessivos apelos à procura de qualidade, nos mais variados setores, criando a sensação de que tais apelos funcionam como uma espécie de amuleto capaz de resolver, por si só, os problemas com que a sociedade se depara. Talvez por isso o termo qualidade tenha granjeado enorme centralidade nos últimos anos.

Esta persistência tem sido reconhecida por vários autores. Pese embora o acentuado desgaste semântico a que certos termos estão sujeitos, sobretudo quando associados “a modas pedagógicas introduzidas através de políticas educacionais”, reiteramos a opinião de Pacheco (2014, p. 363), ao afirmar que, para além de se tratar de um termo que tem perdurado nas últimas décadas, se constata que “o seu significado é cada vez mais influente no contexto transnacional”, talvez por estar associado à ideia de regulação. Uma posição corroborada por Leite e Fernandes (2014, p. 424) para os países europeus que se integram no Processo de Bolonha, incluindo Portugal, em que os respetivos Ministros da Educação reconheceram a necessidade de desenvolver “critérios e metodologias de garantia da qualidade”, mesmo que tais critérios e/ou metodologias pudessem ser internacionalmente definidos e estar associados quer aos resultados escolares dos alunos, “quer às exigências do mercado”.

Em sentido dissonante, existe um número considerável de autores que perfilham outra perspetiva de análise. Referimo-nos aos que, em vez de se situarem numa lógica mais utilitarista, relevam a importância da dimensão social na análise do conceito de qualidade, consignando-lhe

um “forte componente ético-social marcado pelo direito do cidadão a ter direitos” (MOROSINI, 2006, p. 469), isto é, uma noção de qualidade que “está para além da simples padronização de indicadores” (MOROSINI, 2014, p. 393) e que, por isso, não pode dissociar-se do conceito de equidade.

Pese embora a divergência de opiniões, e à semelhança do que acontece com o conceito excelência (READINGS, 2003), o conceito de qualidade é, em essência, desprovido de conteúdo e ideologia, o que permite que seja utilizado de formas tão distintas. Quem discorda da necessidade de um sistema de saúde, de justiça ou de educação de qualidade? Isto é, fala-se de qualidade, mas, por norma, não se debate o que é a qualidade. É essa falta de debate, associada ao facto de se tratar de um conceito sem referentes externos e sem conteúdo interno, que faz da qualidade uma **arma retórica** preponderante com muitas probabilidades de gerar consensos. Assim se compreende que Gatti (2014, p. 376) defenda que “o sentido de qualidade precisa ser tornado transparente, ou por uma conceituação externa clara, ou pela sua construção por um coletivo em consenso”. Só assim se saberá o que se entende, verdadeiramente, por qualidade.

Em suma, sendo o conceito de qualidade um elemento “socialmente construído e em constante reformulação” (CANDAU, 2013, p. 10), a polissemia que o caracteriza compele-nos a clarificar a que nos referimos quando o utilizamos. Caso contrário, estaremos a utilizar um conceito difuso que, devido à sua maleabilidade, consentirá múltiplas interpretações.

DO CONCEITO DE AVALIAÇÃO

De forma análoga ao que acontece com o conceito de qualidade, também o conceito de avaliação tem sido referido de forma frequente em diversos setores, tornando-se um lugar-comum tanto a nível teórico como prático, o que tem contribuído para gerar a sensação de que a ausência de avaliação condenará, por si só, qualquer instituição ao insucesso e ao fracasso. Daí a avaliação ser reconhecida por muitos como a solução para os problemas de ineficácia que afetam muitos serviços e instituições e como um meio para melhorar o seu funcionamento, fazendo crer que mais avaliação é sinal de maior, e melhor, qualidade. Não se trata de um fenómeno genuíno, como têm

demonstrado vários estudos realizados em torno desta problemática e que permitem afirmar que a ansiedade associada a este processo se manifesta de diversas formas, quer pelos avaliadores, quer pelos avaliados, quer, ainda, pelos próprios gestores do sistema de avaliação, contribuindo, com alguma frequência, “para fragilizar a eficiência do processo e do funcionamento organizacional” (CAETANO, 2008, p. 7).

Assim se compreende que num período em que, em múltiplos contextos, se processam tanto a consolidação como o aprofundamento democrático, o questionamento das funções e desempenhos das organizações e dos trabalhadores públicos, associado à prestação de contas, se tenha tornado inevitável, sendo hoje uma prática comum em muitos países (PAIS, 2002). Assim se justifica, também, muito do atual fulgor avaliativo, presente nos discursos que repetidamente lembram a necessidade de desenvolver uma **cultura de (auto)avaliação**. Uma aspiração positiva, se o desenvolvimento dessa cultura produzir subsídios que permitam tornar as pessoas mais conscientes das suas potencialidades e dos seus défices, estimular o desenvolvimento profissional e pessoal dos avaliados, (re)contextualizar os processos de trabalho e melhorar os serviços ou produtos que oferecem.

No entanto, à semelhança do que acontece com o conceito de qualidade, a profusão de significados associados ao conceito de avaliação permite utilizá-la com fins e intenções diversos, nem sempre condizentes com o que se propala ao nível dos discursos. Esta situação é visível em múltiplos setores sociais, em particular nos do estado, onde tem vindo a implementar-se o “paradigma da performatividade generalizada, anunciado como traço fundamental da nossa *condição pós-moderna*” (ALVES; MACHADO, 2008, p. 9), e a ser enaltecido o papel da avaliação, sobretudo se concebida e realizada em torno de dois referentes principais:

- a) a descentralização, decorrente de uma efetiva delegação de poderes e do aumento da autonomia das instituições, a que se associam tanto a responsabilização como a prestação de contas;
- b) a definição de metas e objetivos, com a conseqüente previsão de resultados, o que faz da recolha de informação e da avaliação elementos preponderantes no final desse processo.

Só que, quando concebida e implementada com fins performativos, a avaliação gera efeitos perniciosos que bloqueiam “a re-interrogação das práticas humanas” e aniquilam a “construção coletiva de sentido(s)” (ALVES; MACHADO, 2008, p. 10), relegando para segundo plano princípios que deveriam nortear qualquer procedimento avaliativo.

Estas nuances têm produzido um impacto assinalável na educação, onde a avaliação continua a ser reconhecida como um elemento essencial na conceção e consecução do próprio fenómeno educativo. Pese embora se trate de uma temática complexa e sensível, por vezes controversa, a avaliação granjeou um “enorme protagonismo no léxico educativo, sendo atualmente assumida como ponto de partida e de chegada dos processos de ensino-aprendizagem e de uma série de dimensões que com eles se relacionam” (MORGADO, 2009, p. 3590). De facto, desde a avaliação das aprendizagens, passando pela avaliação do desempenho dos vários agentes educativos, pela avaliação dos programas que se desenvolvem nas escolas e pela avaliação dos materiais e recursos que aí se utilizam, até a avaliação (interna e externa) da própria instituição, a avaliação é hoje uma prática comum na generalidade das instituições educativas.

Aliás, a sensibilidade e complexidade que caracterizam a avaliação não devem diminuir, em nada, a sua importância no terreno educacional, uma vez que é por meio da avaliação que podemos construir uma visão clara da realidade educativa, conhecer com rigor os seus pontos fortes e os aspetos mais débeis e introduzir mudanças que contribuam para a melhoria da sua qualidade. Não ter esta noção é perder uma oportunidade para fazer da avaliação um meio de aprendizagem, uma forma de aglutinar consensos e um modo de partilhar responsabilidades em prol de uma escola melhor; é dar azo à arbitrariedade e contribuir para perpetuar o sentido de punição que frequentemente se lhe associa; é permitir que o empreendimento educativo se desenvolva à margem de compromissos e atitudes que poderiam contribuir para diluir a fragmentação que o tem caracterizado. Como lembra Santos Guerra (2003, p. 12), ao propiciar “a compreensão necessária para garantir a retificação e a mudança”, a avaliação pode, e deve, constituir uma possibilidade e uma forma de aperfeiçoamento dos profissionais do ensino, das instituições em que trabalham e dos estudantes que as frequentam.

Importa, por isso, refletir sobre a avaliação que se desenvolve nas nossas escolas para compreender:

- a) que cultura(s) de avaliação prevalece(m) nas escolas?;
- b) nesse contexto, a avaliação tem sido um elemento estruturante da realidade educativa e um catalisador de mudanças e melhorias ou, pelo contrário, tem apenas funcionado como mero instrumento de controlo e de prestações de contas?.

DA(S) CULTURA(S) DE AVALIAÇÃO NAS ESCOLAS

Baseando-se nos pressupostos que acabámos de referir, Machado (2003, p. 133) considera que a cultura avaliativa que predomina em muitas das nossas instituições, em particular das instituições educativas, de cariz positivista, se tem desenvolvido na base de uma “dicotomia de tipo cartesiano que postula a existência de dois elementos separados, incomunicáveis e não-dialogantes: o sujeito e o objeto”. Trata-se de uma “polarização redutora” que tem impedido que o processo avaliativo se assuma “como um espaço de intersubjetividade, de negociação e de comunicação, com o propósito de uma construção coletiva de sentido(s)” (MACHADO, 2003, p. 133), o que permitiria colocar a avaliação ao serviço dos valores educativos e das pessoas que nela participam.

Assim se justifica que a dicotomia que tem impregnado os processos avaliativos não deva problematizar-se à margem da atual crise da educação, também ela resultante, em grande parte, da dissonância entre “a sujeição cada vez maior dos sistemas educativos e da escola à performatividade”, ao mesmo tempo que os discursos educacionais e pedagógicos continuam “substancialmente inspirados nas narrativas modernas: a escola ainda quer formar **cidadãos**, ao passo que o sistema já exige **técnicos** eficazes” (ALVES; MACHADO, 2003, p. 81, grifo do autor)¹. No fundo, uma bipolarização que,

1 As narrativas modernas pugnavam pela emancipação do homem e conseqüente libertação de quaisquer opressões, sendo a educação idealizada como meio que permitia a consecução de tais propósitos. A crise de tais narrativas, resultante sobretudo do incumprimento de grande parte das promessas do projeto da modernidade, concorre para a emergência de um modo diferente de encarar a educação e a escola, norteados em grande parte por critérios de performatividade. A partir daí, “o estatuto da educação e da escola altera-se profundamente: **mercadoriza-se e instrumentaliza-se** (ALVES; MACHADO, 2003, p. 81).

na ótica de Machado (2013), tem contribuído para que os estudantes acabem mais por se sujeitar, às normas que lhes são impostas por via da avaliação, do que se assumirem como sujeitos nesse processo.

Contrapõem-se, assim, duas lógicas distintas e conflitantes que, de forma direta ou indireta, interferem nos modos como se concebem e operacionalizam tanto os processos de ensino-aprendizagem como os procedimentos de avaliação que lhes são inerentes:

- a) uma **lógica de controlo**, de natureza externa, que emana do mandato que a sociedade consigna à escola, radica num contexto de decisão curricular de cariz centralizado, responde a necessidades de escrutínio social e de prestação de contas, adota uma “conceção determinista da ação humana” e, sob a capa da retórica da qualidade, idealiza a avaliação como “instrumento privilegiado das exigências de rentabilização e da performatividade” (ALVES; MACHADO, 2003, p. 83);
- b) uma **lógica emancipatória**, intrínseca à própria escola, que perfilha uma conceção construtivista de aprendizagem e se baseia no compromisso, se circunscreve a contextos de decisão curricular partilhados, reflexivos e críticos, responde a necessidades de desenvolvimento pessoal e social e de diferenciação de itinerários pedagógicos, assume a atividade educativa como um modo de realização humana e concebe a avaliação numa perspetiva formativa (RODRIGUES, 1998).

Em suma, a avaliação pode perspetivar-se, e concretizar-se, essencialmente, de duas formas distintas:

- a) numa lógica formadora, estimulando o envolvimento voluntário e a responsabilização dos atores e constituindo um meio útil para orientar e regular a ação, tomar decisões e fundamentar a prestação de contas à comunidade;
- b) como um mecanismo de controlo, ancorado em imperativos de prescrição e **fiscalização**, fazendo da regulação autoritária das práticas e dos resultados escolares as suas principais razões de ser.

Ora, é do **confronto** entre estas duas lógicas e das tensões que daí resultam, aspetos a que não são alheias nem as decisões políticas das

tutelas, nem as posturas assumidas pelos professores, que se dimensiona o modelo de sistema educativo [e de escola] e se perspectivam a gestão da educação e da própria avaliação. É com base nesses aspetos que falamos de uma **avaliação de qualidade**, assunto a que nos referimos mais à frente.

Porém, antes de iniciar essa reflexão, e sem deixar de lembrar a dificuldade de delimitar concetualmente a noção de qualidade, convém esclarecer a que nos referimos quando falamos em qualidade na educação. Nesse sentido e perante os vários significados que podem atribuir-se ao termo qualidade, consideramos com Díaz (2003, p. 7-8) que a sua relação com a “definição de eficácia”, que se refere à consecução dos resultados desejados, com aquilo “que se aprende no sistema e à sua relevância, tanto para o indivíduo como para a sociedade” e com os “processos e meios que o sistema oferece aos alunos para o desenvolvimento da sua experiência educativa”, são aceções essenciais para delinear o que se entende por qualidade no domínio da educação e da avaliação.

DAS DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO

Independentemente da complexidade, polissemia e subjetividade que perpassam o(s) conceito(s) de avaliação, bem como do que se pretende avaliar – as aprendizagens dos alunos, o desempenho docente, os programas disciplinares, os recursos didáticos ou a própria instituição educativa –, o ato avaliativo surge sempre na confluência de, pelo menos, quatro dimensões distintas – dimensão técnica, dimensão curricular, dimensão formadora e dimensão política –, que corporizam os aspetos que referimos no segmento anterior.

A primeira dimensão engloba o que Hadji (1994, p. 46) designa por “questões de ordem técnica” para se referir “às formas possíveis de avaliação, aos procedimentos a por em prática, às operações a realizar”. É ao nível desta dimensão que procura responder-se às seguintes questões: **O que avaliar? Quando avaliar? Como avaliar? Por quem?** No fundo, um conjunto de questões que normalmente se colocam no início de um processo de avaliação e que, pese embora sejam essenciais por permitirem uma visão de conjunto, podem tornar o processo demasiado linear, sobretudo por não serem questões

autónomas, cujas respostas condicionam todo o processo avaliativo tanto no domínio da sua **utilização social** – evidenciando, neste caso, para que é que se avalia e para quem se avalia –, como da filosofia que o orienta e que incorpora o(s) verdadeiro(s) sentido(s) da avaliação (HADJI, 1994).

Na opinião de Pacheco (1996, p. 63), a variedade de respostas às questões que referimos têm contribuído para que o significado mais usual da avaliação seja “dar notas, atribuir uma classificação, integrada numa escala, equivalendo a medida”. Um significado de cariz marcadamente tyleriano, gerado numa lógica quantitativa, com o intuito de verificar até que ponto os objetivos educacionais predeterminados foram, ou não, concretizados e o conseqüente posicionamento do estudante numa escala de classificação. Neste caso, a avaliação descreve os conhecimentos, atitudes e aptidões que os alunos adquiriram e contribui para a obtenção de determinados produtos/resultados de aprendizagem, numa lógica em que prevalece o que está determinado nos diplomas legais. Em sentido oposto, a avaliação é vista como um processo conducente à expressão de um juízo de valor, sendo reconhecida como elemento preponderante na negociação dos sentidos e/ou significados que devem integrar qualquer processo educativo/formativo.

Na dimensão curricular salienta-se a importância da avaliação como componente fundamental da própria prática pedagógica e como elemento integrante dos processos de ensino-aprendizagem. Sendo o currículo a essência do fenómeno educativo, fala-se de avaliação dimensionando-a numa perspectiva curricular, do mesmo modo que se fala em desenvolvimento curricular considerando a avaliação como um dos elementos em torno dos quais esse processo se estrutura e concretiza. É nesse sentido que Pacheco (1996, p. 13, grifo nosso) afirma que a avaliação escolar:

[...] tem vários objetos que a definem e que a realizam, o primeiro dos quais é o **currículo**, quer no contexto da sua elaboração (planos curriculares, programas, materiais curriculares), quer nas estruturas organizacionais em que se implementa (escola, órgãos regionais), quer nos atores que nele participam (professores, alunos).

Na dimensão formadora salvaguarda-se a necessidade de a avaliação se revestir de um carácter essencialmente formativo, “associado à perspectiva de que o processo de avaliação deve evidenciar os aspetos em que as apren-

dizagens dos alunos precisam de ser melhoradas e apontar modos de superar as dificuldades” (ABRANTES, 2002, p. 10), sem deixar de ter em conta as finalidades predeterminadas e as características individuais dos estudantes. É nesse sentido que Alonso (2002, p. 19-20) afirma que a avaliação deve “regular e monitorizar a adequação e a pertinência das decisões adotadas sobre as diferentes dimensões curriculares e organizativas”, contribuindo quer para estimular a reflexividade e a coerência das decisões tomadas, quer para criar ambientes de aprendizagem adequados aos alunos. É no âmbito desta dimensão, e de acordo com os pressupostos referidos, que se fala em **avaliação contínua e formativa** para identificar uma modalidade de avaliação cujas principais funções são “a intenção diagnóstica, a orientação dos alunos e a regulação do processo ensino/aprendizagem” (PACHECO, 1996, p. 97). Todavia, convém lembrar que, em muitos casos, “as determinações legais podem conduzir a situações de colisão com os princípios e conceções de avaliação dos professores”, o que os desmotiva e afasta do recurso a procedimentos de avaliação formativa (LEITE; FERNANDES, 2014, p. 431).

Por fim, a dimensão política que abarca vários aspetos, como, por exemplo, a valorização social da avaliação, a seleção e certificação dos estudantes, o controlo curricular dos professores, a interferência da avaliação na (des)credibilização das instituições, nas relações que mantêm com a comunidade – sendo de registar, neste caso, a confiança social na informação que a escola transmite – e nos jogos de poder que coexistem no sistema, bem como a filosofia que norteia o processo avaliativo, podendo, neste domínio, oscilar entre uma avaliação mais direcionada para o cumprimento de objetivos e a obtenção de resultados ou uma avaliação entendida como forma de ajustar as práticas pedagógicas às características dos alunos e como esteio para o seu desenvolvimento e emancipação. Em qualquer dos casos, a avaliação assume um cariz claramente político, uma vez que confere poder a quem tem a responsabilidade de a concretizar, “produz informação em cuja base se distribuem recursos e se legitima quem recebe o quê” e contribui para gerir e/ou atenuar conflitos associados a esses processos (RODRIGUES, 1998, p. 46). A este nível, e para além da necessidade de garantir uma série de questões éticas, importa lembrar que “as conceções e práticas de avaliação decorrem das conceções e práticas relativas aos processos de ensino e aprendizagem” a que estão associadas

(ABRANTES, 2002, p. 10) e refletem a visão de educação, de homem e de sociedade dos que nela participam.

Esta referência às principais dimensões em torno das quais se estrutura o fenómeno avaliativo, realizada com o intuito de visibilizar a complexidade que o caracteriza e a diversidade de definições que a partir delas o procuram descrever, permite-nos corroborar a afirmação de Estrela (1999, p. 197) quando considera que essa diversidade se pode agrupar em duas tendências principais: “uma que enfatiza o processo de obtenção e descrição da informação”, com o intuito de fundamentar a posterior tomada de decisões; outra que “põe em relevo o juízo de valor que decorre do confronto entre um referente e um referido”. Acrescenta, ainda, a autora que se, no primeiro caso, “o avaliador parece esconder-se atrás de uma neutralidade de ordem técnica transferindo para o decisor a responsabilidade de valoração da informação apresentada”; no segundo caso, é o avaliador que “assume a responsabilidade da formulação do juízo que faz quando confronta os dados obtidos com os referenciais previamente definidos” (ESTRELA, 1999, p. 197). Esta dualidade de posições permite conceber, como referimos atrás, a avaliação de duas formas distintas: uma em que é vista como uma simples técnica que recorre a instrumentos mais ou menos sofisticados, descurando conflitos de poder e lógicas mais realistas; outra que relega os aspetos técnicos para segundo plano, dimensionando o processo avaliativo numa lógica ético-política e explicitando referenciais e relações de poder, de modo a que o juízo de valor que daí venha a resultar seja o menos subjetivo e arbitrário possível.

Inserimo-nos na segunda posição, que corporiza, como afixam Estrela e Nóvoa (1999, p. 8), uma mudança paradigmática em que uma abordagem de cariz mais tradicional, “baseada no instrumento e na administração da prova, cede lugar a uma perspectiva fortemente centrada nos aspetos metodológicos”, num processo a que não é alheia a “necessidade de escolher as metodologias de recolha e de análise dos dados em função dos campos de trabalho e das problemáticas de referência”.

No fundo, uma mudança que demonstra uma vontade clara de fazer com que a avaliação deixe de “servir [essencialmente] para julgar, ou para provar, o que quer que seja” e passe a ser utilizada sobretudo para intervir e

para atuar (ESTRELA; NÓVOA, 1999, p. 8), o que a associa aos processos de decisão. A avaliação assume-se, assim, como uma ferramenta poderosa de intervenção, sobretudo ao nível dos processos de mudança que ocorrem na educação e, em particular, nas escolas e nas salas de aula.

DA NOÇÃO DE AVALIAÇÃO DE QUALIDADE

Após a análise das principais dimensões que estruturam o ato avaliativo, e tendo em conta o seu carácter interpelativo, importa neste momento levantar as seguintes questões: Afinal, o que pretendemos referir quando utilizamos a expressão **avaliação de qualidade**? Que aspetos devem ser tidos em conta para que a mesma se concretize nas escolas e, mais especificamente, nas salas de aula?

Em nossa opinião existem, pelo menos, três aspetos que é necessário concretizar para que a avaliação possa ser reconhecida como uma avaliação de qualidade.

Desde logo, é preciso assumir que a recolha de informação, sem a qual todo o processo se tornaria inviável, se deve realizar como fazendo parte de um ato investigativo. Além disso, a análise dos dados recolhidos deve processar-se em função de princípios, critérios e quadros de referência previamente definidos e consensualizados e que conferem sentido e significado à informação obtida. A título meramente exemplificativo podemos, com Pacheco (2002), referir alguns critérios, tais como clareza (o que torna perceptíveis os termos e símbolos utilizados), **acessibilidade** (todos os intervenientes são esclarecidos acerca dos elementos a ter em conta e respetivos pesos) e **homogeneidade** (garantindo que os diversos intervenientes interpretam e valorizam de igual modo os dados recolhidos), tendo plena consciência de que, em conjunto, esses critérios se destinam a consignar validade e fiabilidade a todo o processo.

Em segundo lugar, é necessário observar as normas propostas pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*² (1994) para a avaliação:

- a) **utilidade**: a avaliação deve ser útil, o que requer que proporcione as informações que necessita quem avalia;

² O *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* foi criado em 1975 com a finalidade de definir os *standards* que deviam nortear os avaliadores no seu trabalho.

- b) **viabilidade:** a avaliação deve ser viável, isto é, deve ser exequível tendo em conta os recursos disponíveis;
- c) **ética:** a avaliação deve ser ética, respeitando as pessoas e os seus direitos;
- d) **precisão:** a avaliação deve ser rigorosa, isto é, deve basear-se em dados precisos e confiáveis e disponibilizar informação exata sobre o que está a ser analisado.

Por último, importa lembrar que a avaliação, sendo “uma ação humana que se realiza entre sujeitos”, carece de significado(s) devendo, como sugere Álvarez Méndez (2002, p. 64), pautar-se por critérios de justiça. Quando a avaliação se funda em “conceções racionalistas que artificialmente separam o sujeito das ações que pratica, costuma confundir-se objetividade com justiça”, acabando aquela por ocupar o lugar desta, talvez porque em termos pessoais e morais isso compromete menos (ÁLVAREZ MÉNDEZ, 2002). Só que, basta que isso aconteça para que todo o processo se desfigure.

Assim, uma avaliação será de qualidade se, como reitera Álvarez Méndez (2002), contribuir para diluir a obsessão pela objetividade em prol de um efetivo exercício da justiça e de uma busca constante de equidade, se for explorada por todos os intervenientes a sua dimensão formativa, o que implica reconhecer a avaliação como parte integrante do currículo, como catalisador de aprendizagens e como nutriente essencial para o desenvolvimento e a formação de cada indivíduo. No fundo, trata-se de fazer da avaliação um elemento essencial na **contratualização** e **contextualização** dos juízos de valor a que a mesma conduz e de a exercer como prática construtiva a serviço do conhecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em jeito de reflexão final importa referir que, pese embora se reconheça a importância da avaliação na aprendizagem e desenvolvimento de cada indivíduo, uma boa parte das práticas avaliativas continua, ainda, a responder a imperativos de controlo e de prestação de contas, numa dimensão mais técnica e economicista, desvirtuando assim os propósitos

que deveriam nortear esse processo. Se a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, nos relatórios de avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, 2012), reconhece que em Portugal a escola não conseguiu diluir assimetrias sociais nem atenuar as desigualdades que as crianças e os jovens possuem quando chegam à escola, a avaliação tem contribuído para isso (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2014). Pesem embora a abundância legislativa que procura enquadrar legalmente uma mudança de paradigma e a profusão de discursos idealizadores de uma escola democrática, de cariz inclusivo, capaz de minorizar tais diferenças, a verdade é que, por contingências de várias ordens, não se tem conseguido implementar uma educação de qualidade para todos, nem fazer com que a avaliação se assuma como uma prática de eleição a serviço da aprendizagem.

O que se constata é que os procedimentos que consubstanciam o fenómeno avaliativo continuam, teimosamente, a concretizar-se mais numa lógica vertical do que transversal, o que, sobretudo ao nível das práticas, tem produzido alguns efeitos negativos, fazendo da avaliação mais um meio de seleção meritocrática e um instrumento de prestação de contas do que uma oportunidade para melhorar os processos de ensino-aprendizagem e um modo de ajudar professores e estudantes no seu desenvolvimento e formação. Além disso, em alguns casos, os dados da avaliação educativa têm sido, sistematicamente, utilizados para fins bem distintos daqueles que se anunciam [e que deviam], o que tem contribuído para, em termos sociais, se sobrevalorizarem resultados e determinadas modalidades e instrumentos de avaliação, em detrimento dos processos de ensino-aprendizagem e do desenvolvimento pessoal e social dos vários atores escolares.

Sem menosprezar o trabalho que tem sido desenvolvido por alguns decisores políticos e pela generalidade dos professores neste domínio, importa referir que a alteração de todo este quadro depende em larga medida das políticas de avaliação que forem delineadas nesse sentido e das medidas que, a partir delas, forem implementadas no terreno. Todavia, esta é apenas uma parte da tão almejada mudança no campo da avaliação. A maior mudança dependerá, em última análise, da forma como os professores se apropriarem dessas políticas e do modo como as

conseguirem utilizar para motivar e envolver os estudantes, fazendo da sala de aula um espaço de partilha de vivências e de encontro de saberes e da avaliação um estímulo para a aprendizagem. Quando isso acontecer, podemos assumir sem constrangimentos que estaremos perante uma **avaliação de qualidade**.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, P. Introdução: a avaliação das aprendizagens no ensino básico. In: ABRANTES, P.; ARAÚJO, F. (Coord.). **Avaliação das aprendizagens: das conceções às práticas**. Lisboa: Ministério da Educação, 2002. p. 7-15 (Coleção Reorganização Curricular do Ensino Básico).

ALONSO, L. Integração currículo-avaliação: que significados? Que constrangimentos? Que implicações? In: ABRANTES, P.; ARAÚJO, F. (Coord.). **Avaliação das aprendizagens: das conceções às práticas**. Lisboa: Ministério da Educação, 2002. p. 17-23 (Coleção Reorganização Curricular do Ensino Básico).

ÁLVAREZ MÉNDEZ, J. M. **Avaliar para conhecer, examinar para excluir**. Porto: Asa, 2002.

ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. Nota de apresentação. In: ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. (Org.). **Avaliação com sentido(s): contributos e questionamentos**. Santo Tirso: De Facto, 2008. p. 9-17.

ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. Sentido da escola e os sentidos da avaliação. **Revista de Estudos Curriculares**, Porto, v. 1, n.1, p. 79-92, 2003.

CAETANO, A. **Avaliação do desempenho: o essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber**. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.

CANDAU, V. M. Currículo, didática e formação de professores: uma teia de ideias-força e perspetivas de futuro. In: OLIVEIRA, M. R. N. S.; PACHECO, J. A. (Org.). **Currículo, didática e formação de professores**. São Paulo: Papyrus, 2013. p. 7-19.

DÍAZ, A. **Avaliação da qualidade das escolas**. Porto: Asa, 2003

ESTRELA, A.; NÓVOA, A. Nota de apresentação. In: ESTRELA, A.; NÓVOA, A. (Org.). **Avaliações em educação: novas perspetivas**. Porto: Porto Ed., 1999. p. 7-13.

ESTRELA, M. T. Avaliação da formação de professores: algumas notas críticas. In: ESTRELA, A.; NÓVOA, A. (Org.). **Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Ed., 1999. p. 191-206.

GATTI, B. A. Avaliação e qualidade do desenvolvimento profissional docente. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 373-384, jul. 2014.

HADJI, C. **A avaliação, regras do jogo**: das intenções aos instrumentos. Porto: Porto Ed., 1994.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION – JCSEE. **The personnel evaluation standards**. Newbury Park: Sage, 1994.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION – JCSEE. **About JCSEE**. Disponível em: <<http://www.jcsee.org/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

LEITE, C.; FERNADES, P. Avaliação, qualidade e equidade. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 421-438, jul. 2014.

MACHADO, E. A. **Avaliar é ser sujeito ou sujeitar-se?** Elementos para uma genealogia da avaliação. Mangualde: Pedago, 2013.

MACHADO, E. A. Para uma perspectiva dialógica da avaliação das escolas e ensino da literatura: três hipóteses de trabalho. **ELO**, Guimarães, n. 11, p. 133-136, 2003.

MORGADO, J. C. Avaliação e autonomia curricular: dos discursos emancipadores à (des)regulação das práticas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GALEGO-PORTUGUÊS DE PSICOPEDAGOGIA, 10., 2009, Braga. **Actas...** Braga: Universidade do Minho, 2009. p. 3590-3602.

MORGADO, J. C. Avaliação e qualidade do desenvolvimento profissional docente: que relação? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 345-361, jul. 2014.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

MOROSINI, M. C. Verbetes. In: MOROSINI, M. C. (Ed.). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. Brasília: Inep, 2006. v. 2.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **PISA 2012 results in focus**. 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

PACHECO, J. A. **A avaliação dos alunos na perspetiva da reforma**. 2. ed. Porto: Porto Ed., 1996.

PACHECO, J. A. Critérios de avaliação na escola. In: ABRANTES, P.; ARAÚJO, F. (Coord.). **Avaliação das aprendizagens**: das concepções às práticas. Lisboa: Ministério da Educação, 2002. p. 55-64. (Coleção Reorganização Curricular do Ensino Básico).

PACHECO, J. A. Políticas de avaliação e qualidade da educação: uma análise crítica no contexto da avaliação externa de escolas, em Portugal. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 363-371, 2014.

PAIS, P. Prefácio. In: ÁLVAREZ MÉNDEZ, J. M. **Avaliar para conhecer, examinar para excluir**. Porto: Asa, 2002. p. 7-11.

READINGS, B. **A universidade em ruínas**. Coimbra: Ângelus Novus, 2003.

RODRIGUES, P. **Avaliação da formação pelos participantes em entrevista de investigação**. 1998. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 1998.

SANTOS GUERRA, M. A. **Tornar visível o quotidiano**: teoria e prática de avaliação qualitativa das escolas. Porto: Asa, 2003.



As políticas de formação docente no Brasil: interferências do Banco Mundial

Ieda Maria Kleinert Casagrande

INTRODUÇÃO

Este texto analisa as políticas educacionais no atual contexto, considerando, com Dale (2004), que estamos assistindo ao desenvolvimento de uma agenda globalmente estruturada para a educação, significando que a educação se subordina a interesses e processos econômicos, políticos e culturais globais externos.

Neste particular, trata da formação de professores, como decorrência dos interesses da política definida pelas agências internacionais multilaterais em conformidade com os processos econômicos e políticos globais, os quais, na área da educação, priorizam a educação básica.

Constituindo-se de uma pesquisa teórica e documental, a lógica do trabalho está focalizada nas políticas de formação e tem, como objeto de estudos, documentos oficiais do Ministério da Educação: Parecer CNE/CP 009 (BRASIL, 2001) que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, documento este que subsidia a Resolução CNE/CP nº 1 (BRASIL, 2002), bem como propostas do Banco Mundial que, por suas inter-relações, têm sido referência para a reforma educacional brasileira.

Apresenta a questão econômica e social sobressaída na lógica dos ajustes estruturais comandados pelas agências internacionais multilaterais, cuja política é determinante para as novas estratégias do Banco Mundial até 2020, tendo sua continuidade e ampliação no desenvolvimento multissetorial e no investimento em capital humano como fórmulas essenciais para aumentar a produtividade da mão de obra, para o que é, também, imprescindível elevar os padrões de aprendizado dos alunos da educação básica, especialmente dos mais pobres.

Deslocando a centralidade da economia para a cultura, defende o papel central da educação para o desenvolvimento econômico, como também seu papel fundamental no aperfeiçoamento das instituições políticas, caminho fundamental para a constituição de uma **boa governança** (LEHER, 1998).

Nesta ótica, as reformas educacionais se coadunam ao processo de reforma do Estado brasileiro no contexto de globalização, o qual tem

como finalidade ajustar-se ao mercado mundial e às várias agências internacionais que têm comandado o processo, entre elas a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial (BM). São integrantes desta lista as agências latino-americanas: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC) vinculada à UNESCO, salientando-se que o Banco Mundial detém a hegemonia sobre as demais agências, e influencia na política macroeconômica, efetivando empréstimos financeiros aos países via Fundo Monetário Internacional (FMI).

Pode-se afirmar, portanto, que, em âmbito brasileiro, a reforma do Estado foi resultado da difusão das políticas de ajuste do Banco Mundial e dos Planos de Estabilização do FMI. Os empréstimos para os ajustes estruturais e setoriais autorizados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹, a partir dos anos 1980, se constituíram em regras e condicionalidades para efetivação de projetos educacionais, particularmente para a educação básica.

Nessa direção, Tommasi (1996) identifica que o interesse do banco pela educação básica se dá por esta ser considerada um instrumento que propicia o crescimento econômico e a redução da pobreza, capaz de concretizar as reformas estruturais para expansão do capital. Os fatores explicativos para este interesse seriam de que a educação é o carro-chefe para o desenvolvimento e a modernização, explicando que a sua ausência seria responsável pelo subdesenvolvimento. Para este propósito se formam professores.

Coraggio (1996, p. 100, grifo nosso) acrescenta:

O Banco sabe que, devido ao princípio geral de que os recursos são escassos, todo país deve **realocar recursos públicos da educação superior e técnica para a educação básica** e utilizar sua capacidade limitada de subsídio exclusivamente àqueles alunos que, estando capacitados para aprender, não podem pagar por sua educação. O Banco sabe que isto satisfaz, também, o objetivo de reduzir a pobreza,

1 O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944, é uma das instituições financeiras ligadas ao Banco Mundial (BM) e tem como propósito proporcionar empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito.

porque os pobres mal podem frequentar o ensino de primeiro grau, e nele se concentrarão os recursos, e porque o Banco sabe que o principal recurso dos pobres é sua capacidade de trabalho que aumenta com a educação.

Assim, ao estabelecer prioridades e estratégias de racionalização de custos e do sistema de ensino e, ao subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educacionais do Banco Mundial, os países se submetem à lógica do campo econômico.

Considerando os aspectos descritos, este texto se divide em duas partes: a primeira trata do Banco Mundial e a educação básica; a segunda, do foco principal do texto, políticas de formação de professores.

O BANCO MUNDIAL E A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Grupo Banco Mundial é parte do Sistema das Nações Unidas (ONU) e foi concebido em 1944, sob a designação de Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Inicialmente auxiliou na reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial e permaneceu com esse enfoque devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos. A missão do Banco é combater a pobreza e promover o desenvolvimento social e econômico nos países em desenvolvimento por meio de empréstimos, assessoramento às políticas, assistência técnica e serviços de intercâmbio de conhecimento, apoiando projetos de desenvolvimento no mundo inteiro. Segundo Leher (1998, p. 9-10, grifo do autor):

Em um sentido *lato*, o Banco Mundial tem a atribuição de um grande intelectual orgânico dos interesses representados pelo G-7, atuando como um **organizador** das políticas dos países *em desenvolvimento*. Hoje não resta dúvida de que o debate a propósito da governabilidade e das reformas estruturais está sob a direção ideológica desta instituição. Por meio de seus projetos e programas, ela exerce mais influência sobre a educação do que a Unesco, sobre a saúde do que a OMS, sobre as condições dos trabalhadores do que a OIT, sobre a agricultura do que a FAO, etc. (GEORGE; SABELLI, 1994, 160). De fato, o Banco representa uma *estrutura material* da ideologia da globalização com a função mediadora de organizar e difundir a **concepção de mundo** que os **Senhores do Mundo** querem consolidar e reproduzir, neste contexto de crise estrutural.

O papel das instituições internacionais é então decisivo, pois não apenas produz e veicula as ideias hegemônicas, cuidando para que estas sejam vistas como universais, neutras e fruto de análises realistas, como também legitima determinadas instituições e grupos. Ao mesmo tempo em que fortalecem os interesses dominantes, também produz políticas em benefício dos setores mais prejudicados pelas políticas de modernização e de ajuste econômico.

Fonseca (1996, p. 230) esclarece que “[...] a cooperação de órgãos multilaterais à educação brasileira deu sequência a um processo de assistência técnica entre Brasil e Estados Unidos que se iniciou ainda na primeira metade do século”. Desde o final dos anos 60 se observa, no campo da educação, uma transferência de responsabilidades, deixando os Estados Unidos de agir diretamente nas políticas públicas brasileiras, por meio de acordos bilaterais de cooperação e financiamento, sendo substituídos pelas agências de fomento internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Essas agências de fomento são importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira com os quais o Brasil tem uma história de parceria que dura mais de 50 anos. Anualmente, são financiados em torno de US\$ 3 bilhões em áreas tidas como estratégicas: gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente. Destaca-se que, no início do ano de 2011, o Banco Mundial aprovou a nova Estratégia de Parceria com o Brasil para os anos fiscais 2012-2015. Os objetivos a serem alcançados até 2015 contemplam melhorar a qualidade e a cobertura dos serviços para a população de baixa renda, levando a pré-escola a, pelo menos, 85% dos 40% mais pobres da população; promover o desenvolvimento econômico e social regional para reduzir a desigualdade entre os Estados brasileiros, entre tantas outras ações do BIRD no país de modo a melhorar os resultados no que se refere a planejamento e orçamento (BANCO MUNDIAL, 2011).

Os documentos formulados por essas agências, além de prescreverem as orientações a ser adotadas, também forjaram um discurso justificador para as reformas em curso: “[...] esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, toca tanto à educação quanto à economia” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

Nessa direção, em relação aos projetos e programas, Chossudovsky (1999) alerta sobre as condicionalidades rígidas para a liberação dos empréstimos, devendo ser esses dependentes da política do BIRD de modo que os recursos recebidos auxiliem os países a se ajustar aos propósitos do órgão financiador. Assim sendo, o empréstimo só é efetivado mediante concordância com as reformas de ajuste estrutural e respeito aos prazos para sua implementação. Uma das **condicionalidades** imposta no processo de ajuste estrutural se traduz na reforma do sistema educacional, o que implica adequar as políticas educativas ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social.

Dentre os tantos projetos da área social, na atualidade, a educação básica é objeto de atenção especial dos organismos internacionais financiadores da educação (FRIGOTTO, 2001). Nesse sentido, Nogueira, Figueiredo e Deitos (2001, p. 129) afirmam:

[...] desde o início dos anos oitenta, há estratégias do BM para modificar contratos na estrutura produtiva dos países periféricos, condicionando as políticas econômicas destes países à incorporação de suas políticas macroeconômicas, administrativas e institucionais para firmar contratos/empréstimos para setores da economia em geral e particularmente para Educação Básica.

Para o BIRD, a investigação e a experiência têm produzido uma compreensão mais profunda da forma como a educação contribui para o crescimento econômico, para a redução da pobreza e para um bom governo, situações essenciais para colocar em prática políticas econômicas e sociais racionais. Dessa forma, os projetos destinados a apoiar a educação básica estão adquirindo importância cada vez maior nos empréstimos do Banco destinados ao setor, ênfase que se ajusta às recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (BANCO MUNDIAL, 1996).

Isso se justifica pelas transformações no mundo do trabalho pelas quais passam os países de capitalismo avançado, dando uma nova forma ao mundo produtivo que, com base na flexibilização da produção e reestruturação das ocupações; integra os setores da produção, exigindo multifuncionalidade e polivalência dos trabalhadores. São as novas exigências da produção.

A importância que assume a educação básica se confirma com Lauglo (1997), mediante a análise do Relatório do Banco Mundial de 1995, intitulado Prioridades e Estratégias para a Educação, o qual identifica este nível de ensino, no contexto geral da educação, como o mais importante foco de atenção desta agência. A prioridade dada à educação básica impõe uma revisão da formação docente na perspectiva de instaurar processos de mudança no interior das instituições formadoras, de modo que, por meio da formação docente, a escola básica se incorpore aos atuais interesses do capital. Neste particular afirma Pereira (2009, p. 60):

Para o Banco Mundial há a concordância de que o maior investimento na educação básica representa a única possibilidade real de reversão das desigualdades sociais. Isso repercute nas sociedades atuais no direito à Educação Básica efetivado através da oferta de escolarização a toda a população, o que é visível na realidade brasileira com a ampliação das matrículas, motivada por uma obrigatoriedade movida por incentivos financeiros através de fundos, inicialmente para o ensino fundamental e, agora, ampliados para atingir os demais níveis da escolaridade básica, do que se pode dizer que a exclusão da escola não se dá mais pelo acesso.

Esse cenário é regido pela nova ordem mundial e expõe um conjunto de modificações pautadas na globalização da economia. No campo educacional, a adoção da nova ordem se fundamenta na ideia de modernização e na reconfiguração das relações de trabalho, o que recomenda outro perfil para a educação escolar e baliza o encadeamento das transformações no campo educacional determinadas pelo poder econômico. Assim, se afirma o neoliberalismo, tendo em vista:

Abandonar o velho protecionismo nacionalista latino-americano, destruindo as estruturas dos arcaicos estados populistas em nome de uma racionalidade ditada pela agenda neoliberal e pelo retorno da centralidade do mercado como mecanismo indutor do crescimento econômico. É nessa lógica que se insere o papel das reformas educacionais, pois seria necessária a incorporação de novos conhecimentos e atitudes exigidos pelo novo perfil de uma economia globalizada. A exigência de uma maior eficiência e produtividade do trabalhador nacional seria um imperativo fundamental exigido pelo mercado (MAUÉS, 2003). A exigência de recursos humanos qualificados requer a incorporação de novos valores: competitividade, eficácia, flexibilidade, etc. (PANSARDI, 2011, p. 10).

Dessa forma, o Estado brasileiro tem experimentado um processo de redefinição e de reformas administrativo-institucionais que apresentam implicações no âmbito econômico, político e ideológico, o que acaba por redefinir as funções do aparato estatal em todas as suas dimensões. No campo educacional, o Banco Mundial tem atuado no Brasil, delineando a expansão e a melhoria da educação como metas fundamentais para uma educação de qualidade produtora de crescimento econômico e do desenvolvimento rápido e sustentável. Na visão do Banco, os indivíduos instruídos têm muito mais possibilidade de emprego, melhores salários e filhos mais saudáveis. Para atingir as metas mencionadas, as políticas do Banco Mundial direcionadas para a educação básica produzem, conseqüentemente, ações e determinações para as políticas de formação de professores.

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES E AS RELAÇÕES COM A POLÍTICA DO BANCO MUNDIAL

As orientações conceituais do Banco Mundial no campo educacional já estavam presentes nos primeiros documentos, na década de 1970, como no *Comprehensive Education Policy Paper* de 1971, como afirma Silva (1999). Nesse documento a educação foi considerada fator de crescimento econômico, como meio para o provimento de técnicas para o setor produtivo, de formação de mão de obra qualificada, especialmente no ensino técnico e vocacional de nível médio. O poder do BIRD na estruturação de setores educacionais fez com que ampliasse sua equipe e, em certo sentido, acabou por superar a importância inclusive da Unesco.

No novo ângulo político, os eixos norteadores das políticas educacionais dos países em desenvolvimento passam pela providência de educação básica mínima, definição da necessidade crítica da mão de obra, eficiência e equidade, proposta de educação funcional de baixo custo para capacitar a população pobre, garantindo a sua participação no processo de desenvolvimento.

O Brasil tem intensificado suas ações políticas e reformas educacionais, sintonizado com a orientação de Organizações Internacionais. Segundo Silva (1999, 2003), Dourado (2001), Oliveira (2005), a ação mais efetiva foi expressa pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –

Lei nº 9.394/1996 – e legislação complementar, indicando a importância da educação no conjunto dos interesses do capital, o que confirma que os desafios do mundo do mercado interferem de forma significativa e determinante nas políticas educacionais.

Em sintonia com as premissas neoliberais, a legislação “[...] redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando o trinômio, produtividade, eficiência e qualidade total” (DOURADO, 2001, p. 50). As orientações são para redirecionar a gestão educacional, o financiamento, a estruturação dos níveis de ensino, a estrutura curricular, formas de profissionalização e estabelecer mecanismos funcionais para a descentralização pública do poder público, a centralização e o controle do poder central e a implementação de políticas focalizadas na educação básica.

Nessa perspectiva, os professores assumem, para o BIRD, uma posição secundária e são até responsabilizados pela má qualidade da educação básica em relação aos propósitos do banco. Como sempre, os recursos humanos são os maiores problemas de uma empresa, pois há a questão de aumento de salários, sempre impertinente, e de greves. Piora a qualidade do ensino. Então, deve-se trabalhar para que a educação dependa o mínimo possível de recursos humanos. Daí o interesse pelo investimento em infraestrutura. Assim sendo, os professores não são considerados uma prioridade para o Banco Mundial, o que se reverte no sucateamento da profissão de professor, decorrente da crença de que, se bem equipada a escola, qualquer pessoa pode ensinar crianças, sem necessidade de maiores treinamentos.

Nessa ótica, o professor (assim como a pedagogia) entra mais como um problema do que como solução. Visto como secundário no processo educativo, e estabelecendo uma ordem de prioridade, o professor, como insumo, é menos importante para a aprendizagem do que a biblioteca, o tempo de instrução, as tarefas de casa e os livros didáticos. Na realidade, os professores são vistos como os grandes responsáveis pelo fracasso escolar (MAUÉS, 2003 apud PANSARDI, 2011).

Apesar dessa postura do banco em relação ao professor, também é verdade, em contraposição, que o BIRD avançou na avaliação da contribuição do professor no processo de aprendizagem. Das primeiras formulações que negavam a importância da formação do professor para o reconhecimento de que o

saber docente tem impacto efetivo neste processo, também a formação docente é vista nos projetos do BM como um **mal necessário**, de importância secundária.

No Brasil, segundo Oliveira (2005, 2008), as políticas públicas de regulação indicam compromissos governamentais com as Organizações Internacionais e se inter-relacionam com os fundamentos da formação inicial e continuada do professor, na perspectiva de sua profissionalização plenamente articulada aos efeitos das políticas de aligeiramento na formação docente, da diversificação e diferenciação dos espaços de formação, da mitificação da educação a distância e da interpenetração das esferas pública e privada, políticas que afetam e provocaram a precarização do trabalho docente; as perspectivas de avaliação do sistema educacional nacional, a reorganização do espaço e tempo escolar em suas diferentes dimensões (projetos pedagógicos, parâmetros curriculares nacionais, ciclos escolares, classes de aceleração, gestão). Dessa forma, percebe-se o alinhamento organizacional das políticas educacionais brasileiras sob a égide das orientações prescritas pelo Banco Mundial.

Freitas (2002) observa que, no âmbito das políticas, há um processo de flexibilização do trabalho docente, o que tem comprometido a luta histórica dos educadores pela profissionalização do magistério. Se nos anos 80, no âmbito dos movimentos sociais, os educadores trouxeram concepções avançadas sobre formação de professores, com destaque para o caráter sócio histórico dos processos de formação e para a necessidade de um profissional que domine a realidade que o cerca, com consciência crítica e plena capacidade de interferir e transformar as condições da escola com vistas a superar as dicotomias históricas, nos anos 90 uma nova organização do trabalho começa a ser delineada. Ao abandonar as concepções anteriores, é visível no universo escolar um espaço isolado do seu conjunto, com ênfase nos estudos da prática reflexiva, centrada na ação educativa, na figura do professor e da sala de aula.

Nesta lógica, o professor, assim como a própria pedagogia, deve ser deslocado do centro do processo educativo. Separar a pedagogia da formação dos professores e pedagogos seria viver em universos diferentes: um detém o conhecimento da ciência da educação: o outro se limita às aplicações práticas, ao universo da sala de aula (FREITAS, 2002) e é, nesta ótica, que a legislação sobre a formação é enfatizada.

Desse modo, a pseudoformação de professores seria, assim, a solução para a falta de tempo, o escasso dinheiro envolvido, a pouca dedicação e os baixos salários. Nessa linha se insere um modelo pedagógico baseado na incorporação de **competências**.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela Unesco (1990) em Jomtien, balizou o início das reformas político-educacionais. Essa Conferência, segundo Oliveira (2000, p. 103), “[...] pode ser considerada o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação [...]”, pois a partir dela foram pensadas estratégias neoliberais para a educação para os países periféricos, principalmente os países da América Latina.

Assevera o documento de Jomtien que são necessárias articulações e alianças em todos os níveis, subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação, elegendo as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente como elementos decisivos para implementar a educação para todos.

Em conformidade com os preceitos de Jomtien, “O Banco sabe que é preciso capacitar o corpo docente, mas mediante programas paliativos em serviço (se possível a distância), porque não é eficiente investir mais na sua formação prévia” (CORAGGIO, 1996, p. 101).

Em 1996, o Banco Mundial publica o documento intitulado *Prioridades y estrategias para la educación – Examen del Banco Mundial*, e retoma o discurso apresentado na Declaração Mundial de que a educação é crucial para o crescimento econômico e para a redução da pobreza.

Na mesma direção, o relatório da UNESCO, elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI e coordenado por Jacques Delors (2012), discorre sobre as necessidades e tendências essenciais para formação dos indivíduos no enfrentamento de problemas de natureza social, cultural, econômica e política. Tais enfrentamentos, específicos do novo século, reforçariam o papel da educação na preparação dos indivíduos e na formação docente para a implementação da reforma política estrutural e curricular que deveria ser posta em prática em diversos países.

Delors (2012) apresenta no documento um conceito de educação mais eficaz à adaptação autônoma dos indivíduos em um mundo em

constante mudança. A educação proposta é erigida sobre quatro pilares resumidores de como deve ser formado o educando. Com relação à formação do professor, o relatório endossa o documento do Banco Mundial, propondo o modelo da profissionalização pautado pela formação por competências. No Brasil os pilares que apoiam as políticas educativas estão no documento de Introdução dos Parâmetros Curriculares Nacionais, lançados em 1997, com destaque para o **aprender a aprender**, como competência de excelência que cabe ao professor desenvolver no aluno. Dentre os defensores dessa proposição, destaca-se Perrenoud (1993, 1999), considerando que a noção de competência aludida por tais mudanças no campo educacional apoia-se substancialmente naquilo que é anunciado e depreendido da obra desse autor, sendo oportuno lembrar que Perrenoud também foi um dos assessores do MEC na elaboração dos Referenciais para a Formação de Professores (RFP) (2002), como informa Fagundes (2013).

O sociólogo suíço define a formação por competência “[...] como sendo uma capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiado em conhecimentos, mas sem limitar-se a eles” (PERRENOUD, 1999, p. 7), o que implica o valor circunstancial do conhecimento frente à prática. Portanto, o conhecimento que raramente é acionado pela ação é provido de pouco valor ou utilidade.

Na obra *Construir as competências desde a escola* (PERRENOUD, 1999), percebe-se que a ideia de **competência** já estava presente em determinado contexto, fora da escola, podendo ser entendida como o campo de trabalho profissional, de treinamento ou formação em serviço. Com a expressão **desde a escola**, como ressalta Fagundes (2013), Perrenoud deixa clara a importância da formação por competência no ambiente intraescolar, trazendo para dentro da instituição escolar os procedimentos de formação que estavam em curso, ou em uso em outros contextos institucionais e organizacionais diferentes da escola. Assim, o fato de **construir competências desde a escola** significa que há uma transformação de sua função pedagógica, o que é representativo da proximidade entre educação e política econômica. Desse modo, o **novo** significado social da escola faz com que o valor imanente da educação seja transferido para a esfera econômica, o que justifica a preponderância de um apelo à prática ser tão recorrente nos discursos oficiais endereçados aos processos formativos.

Inicialmente, o autor suíço esclarece que a competência se refere a esquemas de mobilização de conhecimentos. Assim: “[...] observa-se a articulação conhecimento/competências, sendo que os primeiros são indispensáveis para a inteligibilidade das observações e para a construção de hipóteses. Porém, sua mobilização não é espontânea e nasce de um treinamento” (PERRENOUD, 1999, p. 22).

A pedagogia das competências para a formação de professores no Brasil se materializa pelo Parecer CNE/CP 009 (BRASIL, 2001), que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Desse documento, aprovado em 08 de maio de 2001, se originou a Resolução CNE/CP nº 1 (BRASIL, 2002).

Em acordo com o Parecer CNE/CP 009 (BRASIL, 2001), a concepção de **competência** é nuclear na formação de professores, e é compreendida no documento citado como a capacidade do professor de mobilizar conhecimentos transformando-os em ação, “competências necessárias para atuar no novo cenário [...]” e, “ [...] como parte de uma trajetória de formação permanente ao longo da vida” (BRASIL, 2002a, p. 11).

Assim, a formulação de competências ocorre pelo fato de os novos processos de produção demandarem do trabalhador não somente o conhecimento técnico, mas também a valorização dos saberes construídos na prática colocados como atributos subjetivos postos em jogo na realização das atividades profissionais, identificando que a emergência da noção de competência está fortemente associada a novas concepções do trabalho, agora baseado na flexibilidade e na reconversão permanente em que se inscrevem atributos como autonomia, responsabilidade, capacidade de comunicação e polivalência, de modo que o trabalhador mobilize conhecimentos técnicos e tácitos para “ [...] resolver problemas e enfrentar os imprevistos na situação de trabalho” (DELUIZ, 2001, p. 3). O que importa são os resultados no processo produtivo. Justifica o parecer que a sociedade sofre:

[...] transformações científicas e tecnológicas que ocorrem de forma acelerada exigindo das pessoas novas aprendizagens, não somente no período de formação inicial, mas ao longo da vida [...]. Neste

contexto, reforça-se a concepção de escola voltada para a construção de uma cidadania consciente e ativa que ofereça aos alunos as bases culturais que lhes permitam identificar e posicionar-se frente às transformações em curso e incorporar-se na vida produtiva e sócio-política (BRASIL, 2002a, p. 9).

Nesse processo, a ênfase das competências está no conhecimento construído **na e pela** experiência, pois, como o próprio documento legal informa:

[...] é um tipo de conhecimento que não pode ser construído de outra forma senão na prática profissional e de modo algum pode ser substituído pelo conhecimento **sobre** esta prática. Saber – e aprender – um conceito, ou uma teoria é muito diferente de saber – e aprender – a exercer um trabalho. Trata-se, portanto de aprender a **ser** professor (BRASIL, 2001, p. 47, grifo do autor).

Essas propostas se materializam na Resolução CNE/CP nº 1 (BRASIL, 2002), que, referendando a competência como concepção nuclear da formação docente (art. 3º. I), coloca os conteúdos como meio e suporte para a construção de competências (art. 3º. II, c), evidenciando que a prática é o pilar de sustentação das competências (BRASIL, 2002b).

A linguagem utilizada na legislação permite observar com Dowbor (1998) que parece haver uma profunda mutação do próprio papel da educação no processo de reprodução social, o que exige uma leitura crítica dos propósitos do capital que tradicionalmente fez da educação um instrumento destinado a adequar o futuro profissional ao mundo do trabalho, disciplinando-o e municiando-o, de certa maneira, com conhecimentos técnicos para que **possa vencer na vida**, inserindo-se de forma vantajosa no mundo como existe, o que caracteriza, conforme Frigotto (1984), a educação no contexto da teoria do capital humano.

Para Kuenzer (2002, p. 1), a pedagogia da competência é um tipo de formação que “[...] assume um significado de um saber-fazer de natureza psicofísica, antes derivado da experiência do que de atividades intelectuais que articulem conhecimento científico e formas de fazer”, indicando que a reestruturação mundial dos sistemas de ensino faz parte de uma ofensiva ideológica e política do capital neoliberal. Isso se explica, como diz Pereira (2009, p. 58):

[...] pela crise do capital, ocasionada pelo esgotamento do modelo taylorista-fordista e sua substituição por formas de produção flexíveis, de inovação tecnológica e de novos modos de gerenciamento da organização do trabalho e, naturalmente, do saber dos trabalhadores, para o qual são demandadas novas exigências de formação a serem empreendidas nas agências formadoras e no próprio processo produtivo, determinando um modelo de organização administrativo-pedagógica que tem em práticas participativas e flexíveis, a sua dinâmica.

Ramos (2002, p. 39) identifica a noção de competência como “originária das ciências cognitivas com uma marca fortemente psicológica”, o que Deluiz (2001), por sua vez, afirma sobre a matriz condutivista/behaviorista do processo de trabalho com base em competências, identificando fundamentos da pedagogia das competências na psicologia de Skinner e na pedagogia dos objetivos de Bloom, guardando forte relação com o objetivo voltado para a eficiência social e, neste aspecto, enfatiza que há uma sobrevalorização de aspectos atitudinais (o saber-ser) que conferem ao modelo de competências a possibilidade de um controle menos formalizado e mais difuso sobre a força de trabalho, evitando-se as resistências e os conflitos, o que indica a formação por competência, uma formação para a submissão, de modo que o capital exerça maior controle sobre o emprego e sobre a ação da força de trabalho.

Nessa lógica, Delors (2012), em conformidade com as proposições do BIRD, propõe alternativas para melhorar a qualidade e a motivação dos professores e, para tanto, sugere a formação contínua de professores pela via do ensino a distância, por ser uma fonte de economia e permitir ao professor continuar em serviço, alegando que “[...] pode ser um meio eficaz de introduzir reformas, novas tecnologias ou novos métodos [...]” (DELORS, 2012, p. 160). Para tanto, o uso dos processos tecnológicos e a educação a distância servem não só como forma de baratear a formação docente, como também para colocá-los no centro do processo de aprendizagem. Assim, se soma a busca de uma formação mais prática onde se valorizam as experiências dos professores em detrimento de uma formação mais teórica.

No documento denominado *A nova educação*, apresentado em 2005, a Unesco reafirma os quatro pilares de Delors² e os sete saberes³ necessários para a educação do futuro, de Morin, tendo em vista que as propostas desses autores “[...] fornecem bases sólidas para a construção de uma nova educação para o próximo século, sem a qual dificilmente conseguiremos atingir os nossos ideais de paz e solidariedade humana” (WERTHEIN, CUNHA, 2005, p. 27).

Estas considerações indicam que a reestruturação mundial dos sistemas de ensino faz parte de uma ofensiva ideológica e política do capital neoliberal (HILL, 2003). Isso explica a orientação do Banco Mundial à formação por competências provocada pela crise do capital e a exigência de novos modos de gerenciamento da organização do trabalho e, naturalmente, do saber dos trabalhadores, remetendo diretamente à escola este compromisso, atribuindo ao professor a responsabilidade de cumprir as determinações do mundo do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto teve como foco refletir sobre as políticas determinadas pelos órgãos de financiamento da educação no terceiro mundo, tomando como base o que está posto pelos documentos oficiais referentes à formação de professores, a fim de trazer à tona **as implicações filosóficas de fundo** presentes no discurso da legislação educacional do MEC, como o contido no Parecer CNE/CP 009 (BRASIL, 2001) do Conselho Nacional de Educação e as Diretri-

2 Na obra *Educação: um tesouro a descobrir* (DELORS, 2012), capítulo 4, o **aprender a fazer** refere ao modelo de qualificação profissional para formação do trabalhador, exigida pelos novos processos de produção. Os processos demandam domínio cognitivo e informativo dos sistemas para as tarefas de produção e para as tarefas de concepção, estudo e organização do trabalho, o que remete ao pilar **aprender a conhecer**. O **aprender a ser** pauta-se pelo desenvolvimento total da pessoa como dever da escola. É exigência do mundo dinâmico e em constante transformação, onde as qualidades humanas devem ser capazes de estabelecer relações pessoais estáveis e eficazes. O **aprender a viver juntos** é fundado na concorrência e no sucesso individual, orienta para a educação institucionalizada com base a “[...] compreensão do outro e a percepção das interdependências e as possibilidades de realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos, visa ao respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz” (DELORS, 2012, p. 89-102). Em 1998, na XXVIII Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, em Paris, foi lançado o quinto pilar, **aprender a empreender**.

3 Os sete saberes necessários à educação do futuro são respectivamente: as Cegueiras Paradigmáticas, o Conhecimento Pertinente, o Ensino da Condição Humana, o Ensino das Incertezas, a Identidade Terrena, o Ensino da Compreensão Humana e a Ética do Gênero Humano (MORIN, 2004).

zes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena (BRASIL, 2002a). Contudo, o foco é a formação inicial do professor da educação básica, a qual segue o discurso de apelo à prática pelo viés das competências.

A ideia é problematizar pontos vitais da legislação educacional, referente à formação de professores e, também, elementos centrais da obra de Perrenoud (1999), a qual lhe serve de base de modo a elucidar como essas proposições repercutiram principalmente num entendimento restrito da formação na prática educativa, pelo afastamento da teoria em seu aspecto social, dado que é deixado de lado o potencial da teoria para compreensão das contradições da realidade social.

Com professores sucateados e alunos cada vez mais pragmáticos, a última das consequências seria a retirada da subjetividade de professores e alunos. Isso implica que, para o Banco Mundial, salário e formação/capacitação docente não constituem prioridade. Mesmo o Banco dispondo de sugestões e estudos relativos ao tema, está claro que não considera fundamentais esses itens para a melhoria da qualidade da educação, tendo em vista sua base teórico-política neoliberal, o que justifica que a formação docente ocupa um lugar que atrai poucos investimentos diante de outras prioridades e estratégias do Banco para os países em desenvolvimento.

O foco do Banco Mundial desloca-se, da produção de infraestrutura física e da frequência escolar dos estudantes, para a melhoria dos resultados da aprendizagem e tem enfatizado a qualidade do sistema de ensino como preocupação principal. Reforça constantemente a relevância das políticas e ações no acesso ao ensino e à aprendizagem de qualidade que deve ser comprovada por instrumentos disponíveis.

As prioridades estratégicas mundiais foram definidas, tendo interesse a redução da pobreza pela educação dos mais pobres, a qualidade da aprendizagem, desenvolvimento da criança desde a primeira infância, programas de saúde escolar; o investimento em métodos de inovação educacional, quais sejam: o ensino a distância, a aprendizagem aberta, uso de novas tecnologias; a reforma do sistema de ensino: estabelecimento de níveis de conhecimento necessários, planos de estudo e sistemas de reformas educativas com base na gestão eficiente e descentralizada.

Na verdade, como explicita Soares (1996, p. 21), a importância do BIRD não reside apenas nos empréstimos que realiza. “O BIRD e FMI fazem avaliações dos países beneficiados. O BIRD faz ainda projetos de prioridade (ou não) dos países e tenta vendê-los. A decisão final é de cada país”. Outra questão a destacar é que o BIRD não negocia com as comunidades locais, mas com governos, ou seja, com os agentes locais eleitos democraticamente para representar a população “Isto devolve ao campo dos políticos, intelectuais e técnicos nacionais uma parte importante da responsabilidade pelas políticas que afinal se adotam” (CORAGGIO, 1996, p. 97).

Nesse sentido, as políticas sociais e educacionais implementadas no Brasil foram adquiridas em acordo com a equipe gestora do Ministério da Educação e das Secretarias Nacionais de Educação. A lógica da aquisição para viabilizar as políticas na prática é de que inicialmente é oferecida cooperação técnica, seguida da redução dos recursos humanos, após as estruturas paralelas para operacionalizar e fiscalizar o cumprimento do projeto.

As políticas do Banco chegam ao interior das escolas públicas e das instituições de educação, por meio de programas, projetos, planos e diretrizes curriculares elaborados por seus técnicos e conselheiros e aprovados pelos governos.

Nessa direção, o Banco tem avaliado a confiabilidade do Brasil nas questões financeiras: contudo, há certa debilidade nos projetos educativos que financia, pois os resultados da aprendizagem não avançam, apesar dos investimentos em políticas sociais e educacionais.

A política de educação que advém dos organismos multilaterais postula fortalecer os níveis de educação e de ensino, o desenvolvimento social, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, alcançar um desenvolvimento autônomo dos estudantes da educação básica (UNESCO, 1990). No entanto, o formato aqui representado como síntese das políticas educacionais brasileiras advindas do referencial multilateral não parece convergir em mudança significativa se não forem contestadas ideias e políticas e/ou se mudarem os fundamentos que as revestem (CORAGGIO, 1996), tendo em vista que uma das fontes de poder mais significativas, o financiamento, não podemos ainda dispensar.

Nesse cenário, foram empreendidas as reformas educacionais no Brasil e nos demais países da América Latina, como parte das estratégias políticas dos Organismos Internacionais na reorganização do capital em nível mundial. Nesse processo, as exigências emanadas dos Organismos Internacionais como o Banco Mundial e os compromissos firmados em Jomtien exerceram forte influência na implementação da política educacional brasileira, atribuindo a ela novas configurações que reforçaram a subordinação da educação, assim como do trabalhador docente aos princípios econômicos implementados para o desenvolvimento do capital, situação em que, como aponta Coraggio (1996, p. 98):

[...] estamos recebendo uma assessoria para reformar nossos sistemas educativos, baseada em uma teoria questionável: mais que isso, as pesquisas que a assessoria orienta produzem evidências não conclusivas ou até contrárias às próprias hipóteses que norteiam suas recomendações.

Isso leva ao acirramento das contradições inerentes ao sistema capitalista, e nelas se alastra e se regenera, produzindo novas gerações de capital. Se havia no pós-guerra estratégias keynesianas nos países centrais e o Estado desenvolvimentista nos países periféricos, pode-se dizer que no atual momento a ação é de estratégia neoliberal de reestruturação produtiva e do discurso globalizador de contínua estrutura de dominação. Nesta ordem alterada, a ideia de modernização pode caracterizar o conjunto de transformações do poder econômico que, ao reorientar as relações de trabalho e as reformas educacionais das últimas décadas, torna visível a necessidade estratégica de políticas sociais e programas educacionais que legitimem os nortes internacionais e que determinem o novo perfil para o processo de formação do trabalhador.

Ancoradas, portanto, na lógica de recomposição da hegemonia capitalista e das relações capital-trabalho, as instituições formadoras voltam seus objetivos para racionalizar, adequar e otimizar a força de trabalho às demandas do sistema produtivo, correspondendo ao que se propõe o Estado neoliberal ao transferir a escola, da esfera política, para a esfera do mercado, levando educando e educador a relacionar vida e trabalho como objetos de atenção da ação pedagógica.

Salienta-se, no entanto, que o Banco Mundial apresenta brechas em suas propostas, o que é reconhecido pelo próprio banco.

O seu próprio discurso esboça elementos para assumir políticas diferentes, se houvesse, de fato, a vontade política de fazê-lo. Essa vontade não pode vir de cima nem surgirá espontaneamente de baixo. É preciso redirecionar e incutir em toda a sociedade a necessidade de um processo de mudança institucional e cultural de longa duração [...]. É necessário revitalizar a capacidade de diagnóstico e decisão nacionais, capitalizando as experiências em âmbito mundial e a visão global, com a ajuda dos organismos internacionais, o que não significa tentar descobrir a verdade absoluta no educativo nem suas fórmulas definitivas, mas propiciar a abertura democrática da esfera pública para assumir, propor e construir consensos em torno de concepções e ações educativas num espaço transparente e pluralista de inovações, aprendizagens e contínuas retificações (CORAGGIO, 1996, p. 120-121).

Nessa perspectiva, não se defende a necessidade de rejeição das propostas do banco, apesar de suas fragilidades. Mas faz-se necessária uma ampla revisão dos propósitos do Banco Mundial na educação, o que implica em compreensão crítica das políticas do capital e suas repercussões nas políticas educacionais por parte, principalmente dos professores, pois, como afirma Kuenzer (2002, p. 6), cabe à comunidade escolar, e nela aos professores, criar situações de aprendizagem que permitam ao aluno “[...] desenvolver as capacidades cognitivas, afetivas e psicomotoras relativas ao trabalho intelectual”. Cabe ao professor, em conjunto com a comunidade, portanto, criar estratégias educativas articuladas, mas não subsumidas ao mundo do trabalho, o que certamente contribuirá para o desenvolvimento de competências cognitivas e sua relação com a prática social e com os modos de produção.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil: exercícios fiscais 2012 a 2015**. Washington, 2011. (Relatório Nº. 63731-BR). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/BRCPSPortugues.pdf?resourceurlname=BRCPSPortugues.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº. 009, de 08 de maio de 2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jan. 2002a. Seção 1, p. 31.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 abr. 2002b. Seção 1, p. 31.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DELORS, J. (Coord.). **Educação: um tesouro a descobrir**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Informativo SENAC**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 48-60, set./dez. 2001.

DOURADO, L. F. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores. In: DOURADO, L.F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-57.

DOWBOR, L. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FAGUNDES, A. L. O. **A onipresença das competências na formação docente: um estudo no horizonte da reificação e do reconhecimento**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

FONSECA, M. O financiamento do BM à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 229-251.

FREITAS, H. C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 136-167, set. 2002.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. São Paulo: Cortez, 1984.

FRIGOTTO, G. Educação e trabalho: bases para debater a educação profissional emancipadora. In: ENCONTRO ESTADUAL DAS ESCOLAS TÉCNICAS, 2., 2001, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2001. v. 1, p. 25-33.

HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. **Currículo sem Fronteiras**, New York, v. 3, n. 2. p. 24-59. jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

KUENZER, A. Z. Conhecimento e competências no trabalho e na escola. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: Anped, 2002. Disponível em: <<http://25reuniao.anped.org.br/ts25.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio da pobreza”. 1998. 267 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, F. M. G.; FIGUEIREDO, I. M. Z.; DEITOS, R. A. A implementação de políticas para o ensino fundamental, médio e profissional no Paraná nos anos 90: o PQE\PROEM e as orientações do BIRD\BID. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 123-174.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. O trabalho docente na América Latina: identidade e profissionalização. **Retratos da Escola**, Brasília. v. 2, n. 2-3, p. 29-39, jan./dez. 2008.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005.

PANSARDI, M. V. A formação de professores e o Banco Mundial. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, n. 25, p. 127-142, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/715/71521708008.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

PEREIRA, S. M. Educação básica e formação docente no contexto das exigências do mundo do trabalho: a formação por competências em análise. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 33. p. 57-79, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/1650/15337>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PERRENOUD, P. **Práticas pedagógicas, profissão docente e formação: perspectivas sociológicas**. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SHIROMA, E. O; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, M. A. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003.

SILVA, M. A. **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-39.

TOMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 195-228.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

WERTHEIN, J; CUNHA, C. **Fundamentos da nova educação**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2005.





Tendências e perspectivas das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar nas instituições de ensino superior de Curitiba/PR

Maria Sílvia Bacila Winkeler, Marielda Ferreira Pryjma e Oséias Santos de Oliveira

INTRODUÇÃO

As propostas de formação de professores capazes de assegurar o exercício profissional direcionado para o enfrentamento da dualidade entre o pensar e o fazer, entre a ciência e a tradição, entre a ação e a reflexão, entre o sujeito e objetos, além de outras possibilidades, têm constituído preocupação dos pesquisadores da área de educação e um compromisso nas políticas públicas de formação docente – que se projetam na consolidação de Documentos Normativos como Leis, Resoluções, Diretrizes e Planos, e também, na definição e execução de Programas como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), o Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA), entre outras ações.

Todavia, entre as proposições das políticas públicas e a existência de programas/cursos de formação que atendam aos propósitos da formação docente, existe, ainda, uma distância considerável, por inúmeras razões de ordem política, econômica, social, organizacional, entre outras. Por outro lado, as reflexões teórico-práticas sobre o eixo que estrutura o currículo e os projetos pedagógicos dos cursos de formação de professores permanecem no bojo das pesquisas e investigações da área, na tentativa de assegurar que essas propostas formativas se aproximem sistematicamente das necessidades contextuais.

Fruto de avanços significativos nas discussões e principalmente nas práticas em torno da formação docente, ocorre, em 2015, a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, as quais, dentre outras situações, assinalam, já em seu art. 1º, § 2º que:

As instituições de ensino superior devem conceber a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica na perspectiva do atendimento às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), manifestando organicidade entre o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), seu Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e seu Projeto Pedagógico de Curso (PPC) como expressão de uma política articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes (BRASIL, 2015, p. 42).

Um olhar especial sobre o processo de construção dos Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC) de licenciaturas pode sinalizar que estes documentos, por serem tão distintos e atenderem especificidades locais, como é esperado, podem não apresentar homogeneidade ou uniformidade nas suas intenções, em suas finalidades, nas matrizes curriculares, nas bases teóricas, entre outros aspectos. Tais enfoques são percebidos, de modo muito peculiar, nos planos das disciplinas que, ao explicitarem as ementas, conteúdos e bibliografias, apontam perspectivas e enfoques em torno da formação docente em consonância com a proposta definida pelos cursos.

A preocupação que gerou este estudo está vinculada à compreensão de como está ocorrendo o processo de formação de professores, em nível de graduação, tomando como referência as disciplinas ofertadas nos cursos de licenciaturas, na área de **políticas educacionais**, com o intuito de entender como tais propostas curriculares enfrentam o desafio dessa formação. Ressalta-se que a escolha desta área para a investigação se originou a partir de uma disciplina, integrada aos currículos das licenciaturas, conhecida pelo nome de Estrutura e Funcionamento de Ensino, atualmente tratada a partir de outras denominações. Tal opção se efetiva, pois essa disciplina ocupa, no contexto histórico educacional, a base para a formação de professores, apresentando também uma característica bastante particular em relação às demais previstas no processo de formação inicial (história, filosofia, sociologia, psicologia, entre outras), uma vez que propicia o estudo e a compreensão das políticas públicas, da legislação e da gestão educacional, além de delinear o tipo de formação que deve ocorrer aos próprios professores que se formam. É uma via de mão dupla: ao mesmo tempo que possibilita o entendimento desta área de conhecimento, integra o futuro professor ao modelo social proposto pela política pública oportuna de formação.

A disciplina que trata da temática política educacional e gestão escolar revela mudanças ao longo de sua existência, acompanhando as alterações legais e suas implicações na organização do ensino no Brasil. Inicialmente referida como Estrutura e Funcionamento do 1º e 2º Grau, identificava em sua denominação a maneira como os níveis de ensino eram tratados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692 (BRASIL, 1971). Esta disciplina ganhou amplitude com a demanda da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 (BRASIL, 1996), no que tange tanto ao seu

corpo teórico, quanto à nova denominação, que alude a uma abrangência conceitual e analítica diferenciada no campo educacional, em especial no que se refere às políticas e à gestão escolar.

Dessa forma, o estudo busca analisar as propostas curriculares das disciplinas da área de políticas educacionais, no que tange a dois aspectos distintos e complementares entre si:

- a) qual a base teórica metodológica da sua estruturação;
- b) se a base teórica reporta ao contexto atual ou se contempla também os textos teóricos.

Metodologicamente, o estudo se pauta pela análise dos documentos institucionais encontrados nos sites das universidades localizadas no município de Curitiba/PR e que ofertam cursos de licenciatura. Tais documentos se referem aos projetos de curso e aos planos das disciplinas onde se pôde analisar a ementa proposta e a sua relação com a bibliografia indicada.

Participaram do estudo quatro instituições de educação superior que ofertam os cursos de licenciaturas e que disponibilizam informações e documentos em seus respectivos *sites*. Estas foram tratadas como IES 1, IES 2, IES 3, IES 4, e as categorias administrativas a que pertencem se classificam em duas públicas, uma particular de natureza comunitária (isto é, sem fins lucrativos) e a outra particular com fins lucrativos. As ementas e as bibliografias sugeridas foram o foco do estudo, e foram identificadas considerando o nome dado às disciplinas e todas as que incluíam os termos políticas, gestão, legislação, estrutura, sistema de ensino foram selecionadas para a investigação. Os resultados foram analisados a partir da categorização das ementas por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 2013) e do levantamento estatístico das bibliografias, com o uso de um *software* que possibilita a sistematização qualitativa dos dados, de modo a indicar a incidência de autores, de obras e de propiciar a categorização dos achados da pesquisa.

As reflexões aqui apresentadas buscam dar início a um estudo mais amplo que envolve as propostas formativas dos cursos de licenciatura, na tentativa de compreender quais são as tendências e os desafios propostos e encontrados pelos docentes e instituições formadoras na organização e estruturação desses, perante as exigências do contexto atual, além de pensar a formação docente de um modo mais amplo, articulado a uma proposta que

possibilite a preparação de profissionais autônomos e responsáveis, aptos a desempenhar uma profissão a cada momento mais complexa.

DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ENSINO À POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: MUDANÇAS DE CONCEITOS E DE PARADIGMAS

O percurso e a trajetória da disciplina na área de política e gestão escolar são amplos e repletos de particularidades, e esta investigação não pretende apresentar uma meta-análise no que se refere aos estudos teóricos e epistemológicos. Não obstante, sua contribuição para o meio educacional delinea-se com o mapeamento dessa temática, procurando contribuir para um entendimento das opções curriculares que expressam o teor formativo encontrado nas ementas e nas bibliografias das instituições pesquisadas e que pode colaborar para uma nova reflexão sobre essas propostas.

Em retrospectiva histórica, pode-se perceber que, quando de sua criação, a disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino tinha a ênfase centrada na legislação educacional, e sua proposta não previa um entendimento crítico e contextualizado do sistema educacional como um todo, mas o tempo possibilitou o avanço da sua intencionalidade. Esta disciplina foi proposta na reforma educacional ocorrida após o golpe de 1964, especificamente no Parecer CFE 252/1969 (BRASIL, 1981), e foi determinante para definir o teor da formação de professores. Primeiramente, ela era direcionada para a compreensão de que a escola deveria assegurar o desenvolvimento de uma mão de obra qualificada, por meio de uma concepção de educação voltada para a racionalidade, eficiência e produtividade (OLIVEIRA, 2000); passou, na década de 1970, a criticar a reforma de ensino ocorrida pela Lei nº 5.692 (BRASIL, 1971), que vinculava a formação geral à profissional em nível de educação média.

Na década de 1980, as concepções que orientam essa disciplina evoluem para o entendimento de que o professor tem papel determinante na transformação da educação/sociedade; isso ocorreu no contexto do movimento de redemocratização da educação (OLIVEIRA, 2000). Com a promulgação da LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), a antiga proposta contida na

disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino passou a ter concepção mais ampla, substituindo a ideia de formar um professor que entendesse da legislação para um profissional que compreendesse, de forma sistêmica, as políticas educacionais e a gestão escolar. Essa dinâmica e efervescência histórica, associada à formação do professor (explicada pela compreensão do contexto histórico, político, econômico, social e cultural) e ao desdobramento das políticas formativas vistas hoje, permitiu que a escolha da área de políticas educacionais e gestão escolar situasse e justificasse o propósito dessa investigação.

As concepções de estrutura e funcionamento dos níveis de ensino referem-se à organização do ensino e ao desempenho daqueles que compõem o cenário educacional. Segundo o dicionário online Michaelis, estrutura significa: “Organização das partes ou dos elementos que formam um todo. Arranjo de partículas ou partes em uma substância ou corpo; textura” (ESTRUTURA, 2014). Já o Dicionário Aulete Digital, dentre as várias acepções, consigna estrutura como “[...] a forma como as partes que formam um todo se relacionam entre si, determinando o funcionamento desse todo [...]”; “o que é fundamental, essencial”; “[...] a maneira como uma área específica da vida social está organizada”; “[...] conceito teórico das ciências humanas (antropologia, psicologia, etc.), baseado na ideia de estrutura como um sistema de relações que forma um todo sólido, inteligível e coerente, e que é subjacente à variedade e mobilidade dos fenômenos empíricos” (ESTRUTURA, 2012).

Em sua vertente ainda influenciada pela racionalidade técnica impregnada na Lei nº 5.692 (BRASIL, 1971), a disciplina sob a égide da estrutura e funcionamento do ensino pretendia que o estudante compreendesse o encadeamento das partes que compunham o sistema de ensino brasileiro. Já o termo funcionamento conduzia à organicidade, levando-se em conta seu significado: “Ação ou resultado de realizar, com regularidade e precisão, uma função (ou uma série de funções ou operações) para a qual [...] (um) sistema foi planejado” (FUNCIONAMENTO, 2015). Traduzia-se, então, na possibilidade de compreender a ideia de um bom e regular desempenho, que seria útil para a apreensão do termo no campo educacional (VIEIRA, 2009).

A estrutura e o funcionamento conduziam a uma análise do campo de utilidade e funcionamento, ou seja, ao apontar para a estrutura de uma escola, pode-se identificar sua condição predial, suas instalações; já seu funcionamento dirigia-se ao campo das relações estabelecidas por meio da administração da escola. Poder-se-iam encontrar prédios ótimos com péssimo funcionamento, assim como estruturas comprometidas com um movimento educacional muito bom.

Saviani (2000 apud VIEIRA, 2009) traduz essa dimensão dos termos estrutura e funcionamento argumentando que os contextos de sua utilização também definem seus significados. Constitui uma metáfora entre a estrutura e o funcionamento com dois campos das Ciências Biológicas: a Anatomia e a Fisiologia. Com a Anatomia, estabelece a relação da estrutura da escola, uma vez que este ramo da medicina estuda a forma e a estrutura dos diferentes elementos constituintes do corpo humano. Já com a Fisiologia a relação se dá pelo funcionamento, uma vez que esta área se ocupa dos estudos sobre a morfologia interna e externa dos seres vivos.

Libâneo (2007), analisando a transição de um paradigma no qual a disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino dá espaço a uma nova configuração pautada na Política e na Gestão, pontua que o contexto de intensas discussões sobre as políticas educacionais, sobre a escola pública e sobre a legislação educacional, que se efetivou a partir de 1980, propiciou o questionamento de toda a legislação anterior por seu caráter tecnicista e altamente positivista. Frente a esse processo de mudança, a disciplina, até então catalogada pela **estrutura**, passou a ser trabalhada sob o enfoque da política e gestão, pautada em abordagem político-ideológica, utilizando-se textos críticos em detrimento dos documentos legais, o que pode projetar um processo de ensino com uma abordagem parcial e frequentemente partidarizada.

Ainda, na percepção apresentada por Libâneo (2007), não raras vezes, a redução do estudo à análise político-ideológica do sistema de ensino e da legislação pode ter promovido um recorte na especificidade do conteúdo da Administração Escolar, sendo que, para atender a esse novo enfoque, alguns cursos de licenciaturas promoveram a adequação da nomenclatura das disciplinas de Administração Escolar e Estrutura e Funcionamento do Ensino, que agora passam a ser substituídas por outras denominações como,

por exemplo: Educação Brasileira, Políticas Educacionais, Organização do Trabalho Pedagógico (ou Escolar), Gestão Escolar, com predomínio da análise política do que das questões propriamente administrativas.

Neste contexto, é preciso destacar que, ao longo da história, o conceito de política foi definindo-se de acordo com as necessidades, o que foi gerando um movimento para a constituição da disciplina que ora se apresenta. Para Ney (2008) a palavra política apresenta-se com duas acepções: pode referir-se ao programa de ação, ou seja, está nos fins a serem alcançados por uma administração/gestão, ou às políticas de Estado, visando definir meios e fins, por intermédio do poder e dos recursos disponíveis, para a realização da ação.

É possível compreender que:

[...] no caso brasileiro, a atual política educacional é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico da crise, a crise do Estado, e, não do capitalismo, busca, racionalizar recursos, diminuindo o seu papel que se refere às políticas sociais. E, dá-se em um contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente para a crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos Estados e municípios. Portanto, o governo propõe a municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm, como principal problema, saldar as dívidas para com a União e, assim, não têm como investirem em políticas sociais. Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consiste-se, em todos os sentidos, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais (NEY, 2008, p. 59).

Não obstante, cabe salientar que, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), a disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino se consolida sob novas denominações, que traduzem também abordagens condizentes com os ajustes legais e o momento político do país. Esta lei incumbiu os sistemas de ensino e suas instituições a elaborar seus projetos pedagógicos e neles imprimir sua identidade, inclusive nos currículos, de forma que estes fossem analisados de acordo com as diferentes realidades que o país agrupa. As matrizes curriculares que antes recebiam de maneira engessada os mesmos nomes para as disciplinas que ofertavam, foram realinhadas com novos

componentes curriculares e títulos que traduzissem sua abrangência. Essa demanda evidencia-se no tópico a seguir, que traduz os diferentes nomes que a disciplina responsável pela temática de política educacional e gestão escolar recebe nas instituições pesquisadas.

EM DISCUSSÃO A DISCIPLINA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO A PARTIR DOS CURSOS DE LICENCIATURAS OFERTADOS NAS UNIVERSIDADES SITUADAS EM CURITIBA/PR

O processo de análise proposto neste estudo exigiu a definição de uma concepção de currículo que pudesse orientar a discussão. Assim sendo, cabe ressaltar que o currículo obedece a uma triagem da cultura, desempenhada em um universo mais amplo de possibilidades, orientada por um paradigma. Ao ressaltar determinados saberes e omitir outros, essa seleção expressa uma posição político-ideológica que opera a favor dos interesses de determinados grupos. Esse entendimento é defendido por Canen e Moreira (2001), quando discutem a composição do currículo com as eleições e deleções expressas por uma aliança entre professores que comungam de ideias que se sobressaem a outras. Veiga (2009) complementa, ao argumentar que essas opções expressam um ato político que traduz a escolha de cada instituição em destinar esta ou aquela carga horária às disciplinas pedagógicas.

O estudo se pautou por pesquisa documental tendo como principal elemento os documentos obtidos em arquivos digitais de quatro IES localizadas no município de Curitiba/PR, quando as matrizes curriculares dos cursos de licenciaturas foram exploradas enquanto material de análise.

Em 11 cursos de licenciatura ofertados pela IES 1, constata-se a seguinte organização:

- a) nos cursos de História, Filosofia, Física, Letras-Português, Letras-Português/Espanhol, Letras-Português/Inglês, Matemática e Sociologia, a disciplina que trata da temática em questão denomina-se Políticas educacionais e gestão da escola e possui carga horária de 80 horas;
- b) a licenciatura em Química possui a mesma disciplina, porém com carga horária de 72 horas;

c) no curso de Pedagogia, há um espaço mais amplo para a formação nessa área, com três disciplinas, a saber, Políticas educacionais, Gestão dos processos pedagógicos na educação presencial e Gestão dos processos pedagógicos na educação a distância, cada uma com 80 horas/aula.

A IES 2 computa um elenco de 18 cursos de licenciatura (Ciências sociais, Educação física, Enfermagem, Filosofia, Física, Geografia, Letras-Alemão, Letras-Espanhol, Letras-Inglês, Letras-Italiano, Letras-Português, Letras-Português/Alemão, Letras-Português/Espanhol, Letras-Português/Inglês, Letras-Português/Italiano, Matemática, Educação musical e Química), e em todos há a disciplina Política e planejamento da educação brasileira, com 60 horas/aula. Essa instituição também oferta o curso de Pedagogia e nesse a carga horária na temática específica é ampla, quando as disciplinas são as seguintes: Organização e gestão da educação básica I, Organização e gestão da educação básica II, Políticas educacionais, cada uma com 60 horas.

A IES 3, diferentemente das demais instituições, oferece quatro licenciaturas, porém sem unidade na disciplina em questão, ou seja, modificam-se em diferentes cursos. Nas licenciaturas de Física, Letras-Português/Inglês e Química há a oferta da disciplina Políticas educacionais e gestão escolar variando entre 45 e 54 horas. Na licenciatura de Matemática, duas disciplinas tratam da temática: Políticas educacionais e organização do trabalho pedagógico e Gestão escolar, cada qual com 36 horas.

A IES 4 tem, em sua lista de oferta de cursos, duas licenciaturas, a de Educação física e a de História, além do curso de Pedagogia. Nas licenciaturas há uma única disciplina intitulada Políticas e gestão da educação básica, com 36 horas. No curso de Pedagogia, assim como nas demais instituições que oferecem este curso, a carga horária é maior na temática. Conta com as seguintes disciplinas e respectivas cargas horárias: Políticas e gestão da educação básica, 36 horas; Políticas públicas e projeto pedagógico, 72 horas; Gestão de pessoas, 36 horas, e Gestão escolar e organização do trabalho do pedagogo, com 36 horas.

O Quadro 1 ilustra o caminho percorrido para identificar as disciplinas, denominações e respectiva carga horária.

| Denominação da disciplina | IES | Curso | Carga horária | Período |
|----------------------------------------------------------|-------|-------------------------------|---------------|---------|
| Políticas educacionais e gestão da escola | IES 1 | História | 80 | 2 |
| | | Filosofia | | 3 |
| | | Física | | 2 |
| | | Letras-Português | | 2 |
| | | Letras-Português/ Espanhol | | 2 |
| | | Letras-Português/Inglês | | 3 |
| | | Matemática | | 2 |
| | | Sociologia | | 3 |
| Políticas educacionais e gestão da escola | IES 1 | Química | 72 | 3 |
| Políticas educacionais | IES 1 | Pedagogia | 80 | 2 |
| Gestão dos processos pedagógicos na educação presencial | IES 1 | Pedagogia | 80 | 6 |
| Gestão dos processos pedagógicos na educação a distância | IES 1 | Pedagogia | 80 | 8 |
| Organização e gestão da educação básica I | IES 2 | Pedagogia | 60 | 1 |
| Organização e gestão da educação básica II | IES 2 | Pedagogia | 60 | 2 |
| Políticas educacionais | IES 2 | Pedagogia | 60 | 5 |
| Política e planejamento da educação brasileira | IES 2 | Ciências sociais | 60 | 7 |
| | | Educação física | | 6 |
| | | Enfermagem | | 4 |
| | | Filosofia | | 6 |
| | | Física | | 1 |
| | | Geografia | | 5 |
| | | Letras-Alemão | | 4 |

| | | | | |
|-----------------------------------------------------|-------|---------------------------|----|---|
| Política e planejamento da educação brasileira | IES 2 | Letras-Espanhol | 60 | 4 |
| | | Letras-Inglês | | 4 |
| | | Letras-Italiano | | 4 |
| | | Letras-Português | | 4 |
| | | Letras-Português/Alemão | | 4 |
| | | Letras-Português/Espanhol | | 4 |
| | | Letras-Português/Inglês | | 3 |
| | | Letras-Português/Italiano | | 7 |
| | | Matemática | | 5 |
| | | Educação musical | | 5 |
| | | Química | | 5 |
| Políticas educacionais e gestão escolar | IES 3 | Física | 54 | 5 |
| Políticas educacionais e gestão escolar | IES 3 | Letras-Português/Inglês | 45 | 5 |
| Políticas educacionais | IES 3 | Matemática | 36 | 2 |
| Organização do trabalho pedagógico e gestão escolar | IES 3 | Matemática | 36 | 3 |
| Políticas educacionais e gestão escolar | IES 3 | Química | 45 | 4 |
| Políticas e gestão da educação básica | IES 4 | Educação física | 36 | 2 |
| Políticas e gestão da educação básica | IES 4 | História | 36 | 2 |

Quadro 1 – Mapeamento da disciplina

Fonte: Autoria própria (2015) baseado em documentos disponibilizados nos sites das IES.

Entendendo o espaço e o tempo destinados ao trabalho com a disciplina que trata da temática política educacional e gestão escolar, optou-se por analisar a ementa e a indicação de bibliografia básica de uma licenciatura das quatro IES pesquisadas. Exclui-se da análise o curso de Pedagogia, tendo em vista o recorte nas licenciaturas que são ofertadas na capital paranaense. Pode-se identificar que os programas de ensino eram recorrentes entre uma licenciatura e outra de cada instituição, por isso, uma de cada.

A opção de analisar os textos que auxiliam na compreensão dos conteúdos abordados contemplou duas dimensões: textos teóricos e

textos de conjuntura. Os primeiros pretendem subsidiar os estudos na disciplina com fundamentos da política educacional e da gestão escolar, de maneira que o estudante obtenha recursos estruturais para análise em que o contexto das políticas se manifesta historicamente; os últimos trazem dados para a análise, fundamentos legais que determinam um período em estudo, além de elementos da gestão escolar.

A leitura dos textos teóricos e de conjuntura na área de políticas educacionais exige compreender que se trata de produtos de múltiplas influências e agendas, conforme esclarecem Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 157), que complementam: “sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política”. A análise de documentos de políticas é complexa e demanda dos professores, pesquisadores e estudantes a capacidade de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, as vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos.

A análise do material considerou, como já indicado, textos teóricos e textos conjunturais. Para este estudo, os primeiros se referem àqueles que fundamentam os seus conceitos voltados para a área de política e gestão e que apresentam, necessariamente, discussões em torno das políticas públicas e educacionais, sistema de ensino e organização da educação. Já os últimos foram considerados aqueles que refletem e analisam as situações atuais do contexto educacional, a partir da interpretação da legislação educacional vigente e seus desdobramentos e ajustes constantes. Dessa forma, do total de bibliografias recomendadas nos planos de ensino (14 obras), 6 direcionam-se a textos teóricos, havendo predomínio de indicações nas IES 1, 3 e 4, como ilustra o Quadro 2.

| | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IES 1 | LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão da escola: teoria e prática . 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004. FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social . São Paulo: Brasiliense, 2004. |
| IES 2 | SOUZA, A.; GOUVEIA, A.; TAVARES, T. (Org.). Políticas educacionais: conceitos e debates . Curitiba: Appris, 2011. |
| IES 3 | LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão da escola: teoria e prática . Goiânia: Alternativa, 2004. VEIGA, I. P. A. (Org.). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível . 16. ed. Campinas: Papirus, 2003. |

| | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IES 4 | FREITAG, B. <i>Escola, estado e sociedade</i> . São Paulo: Moraes, 1986. MENESES, J. G. C. <i>Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras</i> . São Paulo: Pioneira, 1998. |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Quadro 2 – Textos teóricos presentes nos planos de ensino
Fonte: Autoria própria (2015) baseado nos planos de ensino.

Os demais textos recomendados (8 do total de 14), referem-se a textos conjunturais especificados no Quadro 3.

| | |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IES 1 | SAVIANI, D. <i>Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional</i> . 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. |
| IES 2 | CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. Cadernos de Pesquisa , São Paulo, n. 114, p. 07-28, nov. 2001. CURY, C. R. J. [o que você precisa saber sobre...]: legislação educacional brasileira. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB . 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. v. 1. OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB . São Paulo: Xamã, 2002. |
| IES 3 | LIBANELO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização . 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. |
| IES 4 | BREZEZINSKI, I. (Org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam . São Paulo: Cortez, 1997. SAVIANI, D. A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas . Campinas: Autores Associados, 1997 (Coleção Educação Contemporânea). |

Quadro 3 – Textos conjunturais presentes nos planos de ensino
Fonte: Autoria própria (2015) baseado nos planos de ensino.

Os indicadores utilizados nos Quadros 2 e 3 propiciam a análise da recorrência nas bibliografias indicadas quanto à abordagem dos textos: teóricos ou de conjuntura. Observou-se maior utilização de textos conjunturais em detrimento da análise teórica dos fundamentos da política e da gestão educacional. As IES 1 e 3 utilizam-se de duas referências que fundamentam teoricamente a disciplina, apoiadas nos autores José Carlos Libâneo, Ilma Passos Veiga e Vicente Faleiros (como apresentado no Quadro 2). As obras dos referidos autores abordam temas diferenciados como fundamentos teóricos.

Já os textos conjunturais aparecem amplamente nos planos de ensino, denotando uma tendência na abordagem da disciplina. A IES 2 recomenda quatro obras, e a IES 4, duas obras, todas com análises

do contexto das políticas educacionais no Brasil, especialmente dos fundamentos legais que orientam a gestão escolar. Observa-se convergência entre a legislação e a ação da gestão com um forte eixo na disciplina, opção presente nas obras de Cury (2000), Libâneo (2012), Brezezinski (1997) e Saviani (2008, 1997).

Outro aspecto recorrente foram eixos expressivos nas ementas. Das quatro ementas analisadas, três eixos emergiram de maneira mais proeminente:

- a) fundamentos políticos;
- b) fundamentos da gestão;
- c) fundamentos da educação.

Os fundamentos políticos sustentam a reflexão sobre a existência da educação no seu princípio coletivo e organizacional. Pensar a educação exige que o docente, o gestor e todos os envolvidos no processo compreendam a organização do trabalho pedagógico inserido em um contexto histórico, social e normatizado, o qual determina as ações dos sistemas educacionais e seus protagonistas. Esses sujeitos da educação também determinam seu tempo, sua história e novas regras, imprimindo à educação um movimento dialético.

O indicador fundamentos políticos teve maior incidência na IES 4 com esse enfoque, seguida da IES 1 e 3, havendo somente uma temática na IES 2 nesse aspecto. O tratamento perpassa pelos temas: política, Estado, democracia, legislação, reformas políticas educacionais, políticas públicas no Brasil e legislação étnico-racial.

Outro tema recorrente nas ementas refere-se aos fundamentos da gestão escolar, concebida, a partir da década de 1990, juntamente com os princípios da legislação vigente, a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), como uma ação administrativa, coletiva e democrática. Toma emprestado os princípios da administração empresarial e consolida-se em uma práxis baseada na coletividade, tanto nos sistemas educacionais quanto na ação docente.

Esse princípio é elucidado por Lück (2011, p. 33), ao considerar que:

[...] a gestão educacional é uma expressão que ganhou evidência na literatura e aceitação no contexto educacional, sobretudo a partir da década de 1990, e vem-se constituindo em um conceito comum no discurso de orientação das ações de sistemas de ensino e de escolas". O conceito de gestão decorre de um novo entendimento sobre a condução das organizações levando

em consideração o todo em relação às partes e a relação das partes entre si, de maneira dinâmica, exigindo esforço para a “mobilização, organização e articulação do desempenho humano e promoção da sinergia coletiva, em seu contexto, voltados para um esforço competente de promoção da melhoria do ensino brasileiro e sua evolução.

O indicador fundamentos da gestão pôde ser percebido a partir dos seguintes elementos constantes nas ementas: planejamento e gestão, financiamento da educação, o trabalho coletivo como princípio do processo educativo, a organização da atividade escolar, o projeto político-pedagógico e a gestão da escola básica. A IES 2 é a que prioriza o trabalho com os fundamentos da gestão escolar, contrariamente à IES 4, que não evidencia essa análise.

A leitura dos indicadores abordados no eixo fundamentos da gestão exige uma análise que considere os fatores que implicam na ação gestora e docente determinados pelo macrosistema e pelo microsistema, como considera Lück (2011), para quem a educação carece de uma visão global de escola como instituição social e seus protagonistas requerem uma percepção abrangente do engendramento em que as relações se constituem entre os vários componentes que delineiam a experiência educacional. O indicador Fundamentos da Educação traduz a presença de temas nos ementários que possibilitam a macro e a microanálise dos sistemas de ensino e da escola.

O indicador fundamentos da educação perpassou pelos temas que aludem à história do processo de escolarização no Brasil, o contexto sociohistórico, a escolarização e um tema atual no cenário educacional, que é a educação ambiental, determinado pelas necessidades prementes de sobrevivência do homem em seu planeta e que se expressa atualmente em leis para preservação do meio ambiente e reverte-se em tema educacional como ação profilática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar a proposta das disciplinas na área de políticas educacionais e gestão escolar, tendo como referência a ementa e a bibliografia, percebe-se que, nas diferentes IES, as propostas contemplam

o entendimento do contexto social, político e econômico do país, reconhecendo que a educação, a escola e o professor constituem referenciais de análise da realidade educacional. Apesar de as bibliografias privilegiarem os textos conjunturais, sobrepondo-os à análise teórica dos fundamentos da política e da gestão educacional, evidencia-se, nas propostas das disciplinas, a compreensão das relações sociais existentes entre a educação e esse contexto (mesmo que se firmem inúmeros embates entre eles).

Entre outras constatações, destaca-se nas ementas analisadas a ênfase conferida aos fundamentos políticos, fundamentos da gestão e fundamentos da educação ali indicados. A definição desses temas nas ementas revela as novas bases das disciplinas, que passam a acentuar o entendimento e as relações postas entre a economia, as relações sociais e culturais e o mundo do trabalho, situação que demonstra a recente reconfiguração da organização da escola. Isso significa afirmar que as abordagens anteriores desses temas traziam concepções que distanciavam as políticas públicas da legislação da organização da escola, fato claramente observado na história da disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino.

A inclusão da gestão escolar, a partir da década de 1990, articulada aos princípios da legislação vigente, e a ação administrativa, coletiva e democrática, demonstram que a gestão educacional passa a ter uma práxis embasada nos princípios do trabalho colaborativo e da coletividade, reforçando a necessidade de esse ocorrer nos sistemas educacionais e na efetivação do trabalho docente.

Uma das contradições encontradas nos documentos analisados foi a indicação dos estudos sobre educação ambiental e estudos étnico-raciais. Apesar de uma só IES evidenciar esses indicadores, mostra vanguardismos em seus temas, pois a disciplina de políticas educacionais não só pode como deve abrir espaços de estudo e diálogo para temas que demandam necessidades atuais.

Constatou-se que a base teórica da maioria dos programas analisados não privilegia os chamados textos teóricos, antes tem o enfoque centrado em textos de conjuntura, isto é, que propiciam uma análise da realidade atual. A discussão sobre a importância de inserir, entre os referenciais bibliográficos, não apenas textos de conjuntura, mas também os textos

teóricos propicia maior entendimento das atuais políticas, bem como dos rumos e desafios que se apresentam, em especial no contexto da formação dos futuros professores.

O mapeamento aqui apresentado não almeja findar-se nessa reflexão, na verdade considera-se que será o princípio de uma análise mais sistêmica, já que permite entender não somente outros enfoques sobre a temática de políticas educacionais e gestão escolar, como possibilita ampliar o estudo para as demais disciplinas que compõem a formação inicial do professor.

Ademais, o estudo contribui no sentido de ampliar a percepção sobre o movimento que essa disciplina obteve ao longo da história, suas determinações curriculares e o alcance que hoje possui na formação do professor. Os espaços estão demarcados, assim como os silêncios, que merecem ser interrogados. Novas possibilidades se abrem cada vez que se delinea um estudo como este, ocasionando a interrupção das rotinas de usos e costumes dos temas, dos tempos, das abordagens, das intenções.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Porto: Ed. 70, 2013.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer nº 02, de 9 de junho de 2015. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jun. 2015. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 abr. 2002. Seção 1, p. 31. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRASIL. Parecer nº 252, de 1969. Regulamenta a formação de professores nos cursos de licenciatura. In: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Currículos mínimos dos cursos de graduação**. 4. ed. Brasília, 1981.

BREZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

CANEN, A.; MOREIRA, A. F. B. (Org.). **Ênfases e omissões no currículo**. Campinas: Papyrus, 2001. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

CURY, C. R. J. **[o que você precisa saber sobre...]: legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

ESTRUTURA. In: GEIGER, P. (Org.). **Aulete digital**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/estrutura>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

ESTRUTURA. In: MICHAELIS: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2014. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=estrutura>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

FUNIONAMENTO. In: GEIGER, P. (Org.). **Aulete digital**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/estrutura>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

LIBÂNEO, J. C. Concepciones y prácticas de organización y gestión de la escuela: consideraciones introductorias para un examen crítico de la discusión actual en Brasil. **Revista Española de Educación Comparada**, Madrid, n. 13, p. 155-192, Ene. 2007. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7460/7128>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

LIBANELO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

NEY, A. **Política educacional: organização e estrutura da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Wak Ed., 2008.

OLIVEIRA, M. N. Estrutura e funcionamento do ensino: a trajetória de uma disciplina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 1., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. p. 325-326.

Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/113_maria_neusa.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2015.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB):** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997 (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

VEIGA, I. P. **A aventura de formar professores.** Campinas: Papirus, 2009.

VIEIRA, S. L. **Educação básica:** política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.



Educação do campo: disputa entre MST e agronegócio

Tânia Mara De Bastiani

INTRODUÇÃO

Em defesa da educação do campo e, ao mesmo tempo, fazendo um contraponto à educação rural, a década de 1990 viu florescer um debate levado a cabo por movimentos sociais de luta pela terra, com principal destaque ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e por organizações da sociedade civil, tais como Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Universidade de Brasília (UnB), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO). O grupo formado por este debate, primeiramente, foi denominado de **Movimento por uma educação básica do campo**, hoje conhecido como **Movimento por uma educação do campo**, por compreenderem, no amadurecimento das ações do mesmo, que a educação vai além do ensino formal e, portanto, o adjetivo **básica** deveria ser suprimido do conceito.

O movimento citado começou a constituir-se com o Primeiro Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (ENERA), em 1997, e amadureceu com a formação de uma articulação nacional por uma educação básica do campo, que deu origem a duas Conferências Nacionais: a primeira ocorrida em 1998 e a segunda em 2004, ambas em Luziânia/GO. Tais eventos foram responsáveis pelo amadurecimento da educação do campo, e contribuíram para a criação de Políticas Públicas, tais como, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, configuradas no Parecer nº 36 (BRASIL, 2001) e na Resolução CNE/CEB nº 1 (BRASIL, 2002). Foi no decorrer desses eventos e discussões que a educação do campo se fortaleceu, uma vez que, se nega a educação rural defendida pelo campo capitalista – representado pelo agronegócio –, e se afirma outro tipo de educação, que, por sua vez, preencha as lacunas do **campo camponês**, em suas mais variadas formas de produção da vida – agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, caiçaras, indígenas e outros.

Este texto parte do princípio de que o campo brasileiro não é homogêneo, ou seja, existem tipos de campo: o capitalista e o camponês. Para cada campo desenvolve-se um projeto de Educação, ou seja, cada

campo levanta certas expectativas para a educação dos povos que vivem no meio rural e busca, por meio dela, determinados fins. Assim, considerando que existem tipos de campo, o texto busca responder: Qual o campo da educação do campo? Além disso, constata que a educação do campo é um termo em disputa entre o campo capitalista e o camponês, embora o primeiro, apesar de querer usurpar o termo, defende a educação rural, enquanto o campo camponês luta por outro tipo de educação, na qual se realizem e se reconheçam como sujeitos responsáveis pelas transformações da sociedade e, portanto, são os verdadeiros elaboradores das concepções que estão imersas no termo. Para diferenciar os dois projetos de educação de cada tipo de campo, faremos um contraponto entre os princípios educacionais voltados para a reprodução do capital, defendidos pelo agronegócio, e os valores priorizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), um dos representantes do campo camponês. O MST educa para a vida e tem no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) uma das maneiras de colocar em prática seus princípios filosóficos e pedagógicos e pôr em movimento as diversas pedagogias que utiliza.

QUAL O CAMPO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO?

A história da questão agrária no Brasil ocorre mediada de conflitos de classes com interesses antagônicos irreconciliáveis: de um lado, exploradores, de outro, os explorados do campo. Como forma de proteção aos exploradores se apresenta o Estado – que não é um conciliador de classes, conforme entendido na teoria liberal, mas toma lado, ou seja, defende a classe dominante e o *status quo*, ele é, conforme definido por Lênin (2010) na obra *O Estado e a revolução*, um órgão de dominação de classe, de submissão de uma classe por outra, o Estado é, segundo este autor, a criação de uma **ordem** que legalize e consolide essa submissão – e como grito e poder dos explorados os movimentos sociais de luta pela terra.

Começar a constituir o histórico da questão agrária no Brasil é compreender que a formação da propriedade privada da terra se constituiu em cima de terras com donos, isso por serem terras ocupadas por indígenas, nativos que aqui sobreviviam de forma desigual, conforme afirma Maestri (2005), pois alguns grupos indígenas sobreviviam da caça, pesca e

coleta, enquanto outros, de cultura tupi-guarani, cultivavam o complexo horticultor. Para o autor, os nativos aqui existentes formam a primeira via de formação do campesinato nacional.

Os portugueses passam a transformar a sociedade brasileira em latifundiária-exportadora, ou seja, grandes extensões territoriais responsáveis em produzir para abastecer os mercados europeus. Os indígenas que se adaptaram a esse modelo de sociedade são chamados de caboclos e são a segunda via de formação do campesinato no Brasil (MAESTRI, 2005). Porém, apesar de alguns indígenas terem se adaptado ao modelo de sociedade imposta pelos europeus, não se pode esquecer que muitos resistiram e foi sob o signo da violência contra os nativos que nasceu e se desenvolveu o latifúndio no Brasil, hoje configurado como agronegócio.

A transformação do Brasil em sociedade latifundiária-exportadora se deu pela divisão de terras em capitânicas hereditárias (a partir de 1530) e sesmarias, que se caracterizavam pelo modelo conhecido como *plantation*: o trabalho escravo, o latifúndio e a monocultura. Maestri (2005) define o trabalhador escravo como sendo a terceira via de formação do campesinato no Brasil, chamada por ele de via escravista. Porém, a brutalidade da vida cotidiana fazia muitos escravos fugir das fazendas, formando Quilombos, sendo a via quilombola, segundo o mesmo autor, a quarta via de formação do campesinato nacional.

O sistema de sesmarias perdurou até 1822, ano de independência do Brasil. Deste ano até 1850, a utilização das terras se deu pela posse. Esta forma de ocupação foi configurando a estrutura agrária do Brasil, pois grandes extensões de terra foram ocupadas nesse período sem lei. Para evitar essa situação, o governo brasileiro, sob a figura de Dom Pedro II, decidiu, em 1850, instituir uma lei para regulamentar o uso da terra por sua compra e venda. Essa lei ficou conhecida como Lei de Terras. Segundo Stedile (2005), a Lei de Terras foi, ao mesmo tempo, **O batistério do latifúndio no Brasil** e **A mãe das favelas brasileiras**. Primeiramente, porque, ao transformar a terra em uma mercadoria submetida a compra e venda, apenas privilegiou a classe dominante, que passou a concentrar terra e, ao mesmo tempo, excluiu do poder de compra os ex-escravos (em 1850, o Brasil proíbe o tráfico de escravos e em 1888 ocorre a abolição da escravatura, ao menos no papel) e muitos dos imigrantes europeus recém-chegados a fim de substituir a mão de obra escrava. Além disso, ao

expulsar do campo quem não poderia sobreviver da terra, por não ter poder aquisitivo de adquiri-las, a Lei de Terras ocasionou o êxodo rural, fazendo, assim, com que muitos trabalhadores do campo fossem fixar residência onde as terras não estavam à venda, por não haver interesse econômico envolvido, acontecimento que faz com que as favelas se constituam no Brasil. Os imigrantes chegados ao Brasil são chamados por Maestri (2005) de via colonial e constituem a quinta via de formação do campesinato nacional.

Até o ano de 1930, o Brasil era um país de bases predominantemente agrárias, passando, depois, a industrializar-se. Nesse processo, a classe interessada na industrialização se une a Getúlio Vargas, que se torna presidente do Brasil. Ao mesmo tempo em que a industrialização ganha força, primeiramente no contexto do nacionalismo de Vargas e, posteriormente, com a abertura ao capital estrangeiro proporcionado por Juscelino Kubitschek, na década de 1950, o campo passa a modernizar-se. Desse modo, pode-se afirmar que a industrialização e a modernização do campo foram fatores de atração e repulsão, respectivamente, da população do campo para a cidade.

Uma das características da modernização do campo está no que ficou conhecido como **Revolução verde**, campanha de nível mundial em que se pregava que para diminuir o número de famintos era necessário aumentar a produção, fim que requeria a utilização de maquinários e insumos agrícolas. Com o tempo provou-se que tal campanha não estava correta, pois a fome é questão social, ou seja, sabe-se hoje que a fome não se deve à falta de alimentos, mas à falta de dinheiro para adquiri-los. Segundo Graziano Neto (1982), com a revolução verde mais fome e mais miséria foram provocadas, pois somente os grandes produtores tiveram condições de aplicar o **pacote tecnológico** dessa revolução. Além disso, segundo o mesmo autor, a modernização brasileira foi de caráter conservador, pois houve uma transformação tecnológica sem modificação na estrutura agrária.

O caráter conservador da modernização do campo, somado ao impulso da industrialização, fez com que muitos agricultores saíssem do campo rumo às cidades. Estas, no entanto, não estavam preparadas para receber tantas pessoas, os que foram não tinham condições para ficar em melhores locais dos que os encontrados nas favelas. Pela primeira vez na história do Brasil, a população urbana ultrapassa a rural.

Nesse contexto, Ianni (2005) fala da transformação do camponês em proletário rural, entendendo que o camponês é o produtor e dono dos meios de produção, e o proletário rural é o assalariado rural, a transformação do primeiro no segundo ocorre quando o produtor e o proprietário dos meios de produção são pessoas diferentes. Sendo assim, o proletário rural, muitas vezes, é um trabalhador rural que foi expulso do campo, mas que, quando é conveniente, em tempos de colheita, por exemplo, torna-se um trabalhador rural por tempo determinado. Portanto, a transformação do camponês em proletário afasta o último geograficamente do local de trabalho, como camponês, ele exercia suas funções onde morava, como proletário rural, tem que se deslocar para ser agricultor, muitas vezes nas situações mais precárias.

A partir de meados da década de 1950, a industrialização brasileira entra em crise. Surgem então alguns movimentos sociais em prol da reforma agrária, a exemplo das Ligas Camponesas, do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) e da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). Além disso, surgem algumas propostas de reforma agrária para o país, entre elas a do presidente João Goulart, como parte das suas Reformas de Bases e pronunciadas em discurso realizado em 13 de março de 1964. Porém, João Goulart teve seu mandato interrompido dias após ao discurso em favor da reforma agrária, quando se instala em nosso país um regime que duraria 21 anos: a ditadura civil-militar.

Quanto à questão agrária, o período militar (1964 a 1985) de nossa história ficou conhecido pela expansão da empresa capitalista no campo, por meio do fortalecimento da modernização do campo; pelo esvaziamento do campo, tanto em âmbito político – ao sufocar organizações de luta pela terra e em prol da reforma agrária, tais como as Ligas Camponesas, MASTER e ULTABs, pois, segundo Martins (1985), o governo militar entendia que esses grupos deviam ser exterminados, pois medidas reformistas deveriam ser conduzidas como problema técnico e militar e não político, como aqueles movimentos acreditavam – quanto habitacional, pois mais uma vez quem não conseguiu acompanhar a modernização da empresa capitalista no campo, desloca-se rumo as cidades. Além disso, esse regime instituiu o Estatuto da Terra, que tinha como objetivo a reforma agrária, sem ameaçar,

no entanto, a grande propriedade capitalista. Conforme Vinhas (1968), o Estatuto da Terra ignorou o problema do monopólio de imensa extensão de terra por uma minoria de latifundiários, pois não alterou a estrutura fundiária do país.

A partir da década de 1990, o campo brasileiro entra na lógica mundial do neoliberalismo e, portanto, passa a privilegiar o agronegócio, este caracterizado, segundo Stédile (2013), pela produção pautada na monocultura, uso intensivo de máquinas agrícolas, por uma agricultura sem agricultores, uso de agrotóxicos e de sementes transgênicas, agressão ao meio ambiente, que geram uma busca de produção de *commodities* e dólares, fazendo com que, segundo o mesmo autor, a produção de alimentos não seja o foco principal e, conseqüentemente, tenhamos nossa soberania alimentar ameaçada. Somado a esses problemas ainda é possível destacar o conflito por terras envolvendo indígenas, quilombolas e Movimentos Sociais e as precárias condições de trabalho dos camponeses que se transformaram em proletários rurais, ou, pior ainda, em trabalhadores escravos contemporâneos¹.

Algumas soluções para os problemas do meio rural estão na democratização do acesso à terra e na defesa da agricultura familiar camponesa, soberania alimentar e agroecologia. Com isso, superaremos a herança de concentração histórica de terra em nosso país, a pobreza e a desigualdade social presente no campo. No intuito de defender esses princípios, e ao mesmo tempo como reação a um modelo de divisão territorial que sempre privilegiou uma classe, excluindo a maior parte dos brasileiros, grupos passaram a se organizar e reivindicar o direito à terra. Dentro dessas organizações destacam-se os indígenas e comunidades quilombolas, que lutam pela demarcação de suas terras, além de movimentos sociais ligados à terra, sendo que alguns tiveram origem ainda durante o regime militar,

¹ Sobre a temática Trabalho Escravo Contemporâneo, recomenda-se o documentário *Apri- sionados por promessas a escravidão contemporânea no campo brasileiro* (AFFONSO; NEL- SON; PLASSAT, 2013). O documentário é produzido em 2006 pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Witness e tem duração de 16'30. A temática também é apresentada em Atlas do Trabalho escravo no Brasil, reali- zado pelos geógrafos da USP Hervé Théry, Neli Aparecida de Mello, Julio Hato e Eduardo Paulon Girardi, com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), lançado em abril de 2012 (THÉRY et al., 2009).

mas fortaleceram-se após esse período, sendo de destacar as que formam a via campezina/Brasil².

Assim, a questão agrária no Brasil se dá por meio de conflitos de classes com interesses antagônicos irreconciliáveis: de um lado, os exploradores representados pelo agronegócio e defendidos pelo Estado que, por meio da distribuição de terras e mediante leis (por exemplo, Lei de Terras e Estatuto da Terra), privilegia uma classe no poder e, de outro, os movimentos sociais que, apesar de terem sido sufocados durante a ditadura civil-militar, hoje são os defensores da agricultura familiar e camponesa e, por sua vez, o mecanismo de denúncia e oposição, de que se utilizam os explorados do campo, contra o modelo do agronegócio presente na agricultura.

Por conseguinte, fazendo o levantamento do histórico da questão agrária brasileira, é possível perceber que o campo brasileiro não é homogêneo, que existem tipos de campo. Nesse contexto, Fernandes (2008), no texto *Educação do campo e território camponês no Brasil*, reflete sobre uma questão: qual o campo da educação do campo? Segundo esse autor, existem dois campos: o campezinato e o capitalista, os quais, por sua vez, produzem territórios distintos porque são organizados de formas diversas e apresentam diferentes relações sociais. O primeiro organiza o território para a sua existência, sua paisagem é heterogênea, há a diversidade de produção de alimentos e grande presença de pessoas. O segundo, por sua vez, organiza seu território para a produção de mercadorias, tendo paisagem homogênea devido à monocultura e caracteriza-se pela pouca presença de pessoas. Sendo assim, conforme Fernandes (2008), a Educação compreende, para o campo capitalista e camponês, sentidos diferentes, mas a educação do campo deve ser pensada para o segundo – apesar da pretensão do primeiro de se apropriar do termo – campo este que produz sem veneno, em pequena escala e em mercados locais e regionais. Neste texto, compactuamos com a ideia do referido autor e

2 No Brasil, a Via Campezina congrega o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), a Pastoral da Juventude Rural (PJR), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB).

também compreendemos que o campo da educação do campo é o familiar camponês defendido pela maioria oprimida, representada por indígenas, quilombolas e diversos movimentos sociais de luta pela terra.

EDUCAÇÃO DO CAMPO: UM TERMO EM DISPUTA

Educação do campo é um termo em disputa. Hoje, não há quem discorde de que a Educação dos que vivem no meio rural é importante. Porém, é nessa importância que a educação do campo sofre uma bifurcação. Para entender melhor, é preciso reafirmar que existem dois tipos de campo, o camponês e o capitalista, e que cada um defende a importância da educação do campo do seu ponto de vista, ou melhor, pelo viés de seus interesses. Porém, enquanto os camponeses são os elaboradores e se fortalecem pela educação do campo, os representantes do campo capitalista, hoje com base no agronegócio, querem usurpar este termo, quando, na verdade, exercem a educação rural.

Para o agronegócio, como representante do campo capitalista, a Educação dos que vivem no meio rural é preparação de mão de obra para suprir as necessidades do capital. Tal perspectiva tem início ainda nos anos 30, quando a educação visava preparar as populações rurais para adaptarem-se ao processo de subordinação ao modo de produção capitalista, combinando a expulsão da terra com a formação de mão de obra para as indústrias nascentes (RIBEIRO, 2010).

A educação rural tradicional é entendida como a educação **para o campo** ou **no campo**, ou seja, é pensada para o meio rural sem levar em conta os anseios e necessidades de seus habitantes. Nesse sentido, a necessidade da educação para o meio rural, muitas vezes, parte de uma falsa concepção de atraso rural. Para suprir este, “a educação rural é vista pelos formuladores como sendo um processo pedagógico que visa a transformar os conhecimentos do homem do campo a fim de habilitá-lo a enfrentar as exigências das novas tecnologias e inovações do setor agrícola” (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981, p. 164).

Ao utilizar a educação rural para habilitar o trabalhador do campo para as novas tecnologias e inovações, os formuladores da errônea

concepção de atraso rural acreditam estar contribuindo para a superação de tal retardo, porém, na prática, o que acontece é a habilitação do trabalhador rural para a continuidade do capitalismo no campo, ou seja, a educação está servindo para que a ordem social se reproduza, sem que, muitas vezes, o trabalhador se dê conta disso. Assim, por meio da educação rural investe-se no trabalhador para que ele dê continuidade, inconscientemente, ao modelo de sociedade que só o explora e o oprime. A valorização do urbano em substituição aos valores do rural, além de apoiar a falsa concepção de que o rural é atrasado, acaba por contribuir para o êxodo rural, pois, quando não se investe em educação de qualidade para o meio rural, se cai em outras falsas concepções: a de que é preciso estudar para sair do campo ou sair do campo para estudar.

É nessa perspectiva que o campo capitalista, representado pelo agronegócio, continua pensando a Educação para o meio rural, ou seja, focada na preparação de mão de obra que sustente o capital. O campo mecanizado precisa de poucas pessoas, mas as que são empregadas devem dominar a tecnologia e a educação passa, assim, a ser útil a esse modelo econômico.

Um dos representantes do campo camponês são os assentamentos da reforma agrária do MST. Esse, apesar de não ser um movimento educacional, é um ator social na luta por políticas públicas educacionais, pois passa a conceber no decorrer de sua história a importância da Educação na valorização de seus princípios. Dentro desta perspectiva, ele segue valores próprios. No *Caderno de Educação* nº 08, intitulado *Princípios da educação no MST*, abordam-se os princípios filosóficos e pedagógicos da escola pretendida para os assentamentos. Entre os princípios filosóficos encontram:

- a) educação para a transformação social;
- b) educação para o trabalho e a cooperação;
- c) educação voltada para as várias dimensões da pessoa humana;
- d) educação com/para valores humanistas e socialistas;
- e) educação como um processo permanente de formação e transformação humana.

Entre os princípios pedagógicos da escola que pretendem para os assentamentos, defendem:

- a) relação entre prática e teoria;
- b) combinação metodológica entre processos de ensino e de capacitação;
- c) realidade como base da produção do conhecimento;
- d) conteúdos formativos socialmente úteis;
- e) educação para o trabalho e pelo trabalho;
- f) vínculo orgânico entre processos educativos e processos políticos;
- g) vínculo orgânico entre processos educativos e processos econômicos;
- h) vínculo orgânico entre educação e cultura;
- i) gestão democrática;
- j) auto-organização dos/das estudantes;
- k) criação de coletivos pedagógicos e formação permanente dos educadores e das educadoras;
- l) atitude e habilidade de pesquisa;
- m) combinação entre processos pedagógicos coletivos e individuais.

Além disso, no Caderno de Educação nº 9, intitulado *Como fazemos a Escola de Educação Fundamental*, afirma-se que, ao tentar produzir uma educação aos moldes do MST, “os Sem Terra acabaram criando um novo jeito de lidar com as matrizes pedagógicas ou com as *pedagogias* já construídas ao longo da história da humanidade. Em vez de assumir ou se **filiar** a uma delas, o MST acaba pondo todas elas **em movimento**” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 201, grifo nosso).

Entre as pedagogias postas em movimento pelo MST encontra-se a **Pedagogia da luta social**, ou seja, espera-se que a escola nos assentamentos tenha como conteúdo de estudo as experiências de luta do MST e, além disso, os valores aprendidos com a luta, tais como “o inconformismo, a sensibilidade, a indignação diante das injustiças, a contestação social, a criatividade diante das situações difíceis, a esperança” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 202), sentimentos a ser despertados nos alunos.

Outra pedagogia valorizada pelos Sem Terra é a **Pedagogia da organização coletiva**. Nessa perspectiva a escola assume-se como “um espaço de aprendizagem não apenas de formas de cooperação, mas

principalmente de uma visão de mundo, ou de uma cultura, onde o **natural** seja pensar no bem de todos e não apenas de si mesmo” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 202, grifo do autor). Essa escola nega os valores baseados no individualismo e tem como foco as ideias que valorizem o grupo, o todo da comunidade à qual atende.

A **Pedagogia da terra** é uma terceira pedagogia à qual o MST utiliza. Na escola baseada em seus valores, ajuda a:

[...] perceber a historicidade do cultivo da terra e da sociedade, o manuseio cuidadoso da terra – natureza – para garantir mais vida, a educação ambiental, o aprendizado da paciência de semear e colher no tempo certo, o exercício da persistência diante dos entraves das intempéries e dos que se julgam senhores do tempo (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 203).

A escola voltada à valorização da terra contribui para despertar o amor pela terra, aos espaços a que se vive e, conseqüentemente, ao interesse dos jovens a permanecer no campo.

Outra pedagogia utilizada pelo Movimento Sem Terra é a **Pedagogia do trabalho e da produção**. Por meio dela defende-se que “a nossa escola precisa se vincular ao mundo do trabalho e se desafiar a educar também para o trabalho e pelo trabalho” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 203). Nessa perspectiva, o estudo deve estar associado à vida cotidiana, a vida de agricultor.

Uma quinta pedagogia aliada ao MST é a **Pedagogia da cultura**. Com ela pode-se dentro da escola:

[...] resgatar os símbolos, as ferramentas de trabalho e de luta, a mística do Movimento. E fazer do tempo de escola um tempo onde os educandos possam refletir muito sobre as várias dimensões da sua vida, de sua família, e também da grande família chamada Sem Terra (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 203).

Isso se dará por meio de conversa, de práticas e de exemplos, da valorização da terra, do resgate da história do MST em geral e do assentamento em específico.

A **Pedagogia da escolha** é mais uma pedagogia posta em movimento, visto que por meio dela a escola pode estimular o “exercício da escolha, nas pequenas e nas grandes coisas, de modo que assim aprendam

a cultivar valores e a refletir sobre eles, o tempo todo” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 204). Com isso ela estará educando pessoas responsáveis pelas suas decisões e a ter coesão nos valores que defendem, já que são seres *omnilaterais* e, como tais, têm que ter opiniões conexas, independentemente do lugar em que estejam.

A **Pedagogia da história**, por sua vez, tem na escola uma aliada na tarefa do:

[...] resgate permanente da memória do MST, da luta dos pequenos agricultores e da luta coletiva dos trabalhadores em nosso país e no mundo; também a tarefa de ajudar os Sem Terrinha a perceber nesta memória as suas raízes, e a se descobrir como sujeitos da história (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 204).

Ou seja, a escola é responsável pela identidade de ser Sem Terra, o que não significa um ser na condição de falta, mas de um sujeito que luta dentro de um movimento social, o MST, por justiça social.

A oitava pedagogia que o MST utiliza é a **Pedagogia da alternância**. A escola que a assume busca integrar “a escola com a família e a comunidade do educando. No nosso caso, ela permite uma troca de conhecimentos e o fortalecimento dos laços familiares e do vínculo dos educandos com o assentamento ou acampamento, o MST e a terra” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, 1999, p. 204), pois o estudante não necessita sair do campo para estudar; ao contrário, faz do estudo um pilar para que ali permaneça, já que o que aprende na escola faz sentido para a sua vida.

Uma das conquistas na luta do MST por políticas públicas educacionais e uma das maneiras de colocar em prática seus princípios filosóficos e pedagógicos e pôr em **movimento** as diversas pedagogias que segue é o PRONERA. Esse foi criado em abril de 1998, por meio da Portaria nº 10, de 16 de abril de 1998, subordinado, na época, ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Em 2001, pela Portaria nº 837, é incorporado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Um dos fatores que impulsionaram a criação desse Programa foi o número alarmante de analfabetos em áreas de assentamento. Em 1996, o I Censo Nacional da Reforma Agrária revelou que 43% dos assentados não sabiam nem ler, nem escrever, por isso o programa iniciou pela demanda de alfabetização de jovens e adultos e, ao mesmo tempo, preocupou-se em

formar educadores das próprias áreas de reforma agrária para atuar nestes processos de escolarização. Além disso, começou a oferta dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, e foram se construindo formas para atender às demandas de cursos técnicos profissionalizantes e superiores para os assentados. Com a ampliação dos níveis de escolarização, se deu um novo passo rumo à parceria com as universidades públicas para que os assentados cursassem ensino superior. Para tanto, foram priorizados:

[...] cursos relacionados ao apoio à produção, na perspectiva de contribuir com a mudança da matriz tecnológica das áreas reformadas, como, por exemplo, os cursos técnicos no âmbito da Agroecologia e da administração de cooperativas, e também os cursos de formação de educadores do campo, como os de Magistério e Pedagogia da Terra, na perspectiva de criar condições para a ampliação da oferta da Educação Básica no meio rural, com a formação de educadores de suas próprias comunidades. As necessidades de formação de profissionais foram se diversificando, relacionadas às diferentes demandas para promoção do desenvolvimento dos assentamentos. Atualmente, em nível superior, realizam-se cursos em várias áreas, como Agronomia, Medicina Veterinária, Geografia, Enfermagem, História, Letras, Direito, Artes, Ciências Agrárias e Licenciatura em Educação do Campo (MOLINA; JESUS, 2010, p. 36).

Porém, em 2008, alguns problemas começaram a ser enfrentados pelo Programa. Fez-se uma denúncia de que grande parte do orçamento do PRONERA era repassada ao MST, o que resultou no Acórdão nº 2.653/2008, mediante o qual o Tribunal de Contas da União (TCU) proíbe o pagamento de bolsas aos professores que são funcionários públicos, exige que se faça licitação com as universidades para oferecer os cursos de alfabetização até a pós-graduação, em vez de firmar simples convênios, e determina a exclusão participativa dos Movimentos Sociais no processo de planejamento, execução e avaliação do PRONERA. Esta última determinação é considerada como:

[...] um atentado contra os princípios constitucionais, notadamente em relação à autonomia universitária e contra a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, no seu art. 1º, institui os Movimentos Sociais como educadores, junto com a família, os processos de trabalho, a sociedade, entre outros (MOLINA; JESUS, 2010, p. 30).

Para tratar das consequências sociais e educacionais geradas pelo Acórdão e tentar reverter a situação, foi solicitada, por iniciativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), uma audiência com o Ministro Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) e assessores técnicos deste Tribunal, em 17 de agosto de 2010. Como resposta a tal pedido, o governo federal assinou o Decreto nº 7.352 (BRASIL, 2010), que, por sua vez, define a política de educação do campo e a função do PRONERA, dando:

[...] prioridade ao ensino fundamental e médio e, quanto ao ensino superior, à formação de professores. Conforme se pode observar, esse Decreto do governo federal pulveriza as ações entre a União, os estados e municípios, com todos os limites que são peculiares às políticas executadas nessas instâncias. Além do mais, cria empecilhos à realização de alguns cursos de graduação, como Direito e Agronomia, que já se constituíam em demandas do Movimento Camponês (RIBEIRO, 2011, p. 29-30).

Segundo o Decreto nº 7.352 (BRASIL, 2010, p. 2), são objetivos do programa:

- I – oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em todos os níveis de ensino;
- II – melhorar as condições do acesso à educação do público do PNRA; e
- III – proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

Em conformidade com os seus objetivos, o PRONERA trabalha com a Pedagogia da Alternância e atende aos seguintes projetos: Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio; Capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental nas áreas de reforma agrária; Formação inicial e continuada e elevação da escolaridade de professores que não possuem formação, em nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas; Formação de nível médio, concomitante/integrada ou não com ensino profissional; Curso técnico profissional; Formação profissional de nível superior, de âmbito nacional, estadual e regional em diferentes áreas do conhecimento, voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo; Especialização em Residência agrária e educação do campo.

Apesar dos problemas enfrentados pelo PRONERA, o programa é uma forma de resistência, por meio da Educação, ao agronegócio. Ele coloca em prática os princípios filosóficos e pedagógicos do MST e **em movimento** as pedagogias às quais esse movimento utiliza, contribuindo no reconhecimento dos indivíduos como sujeitos que fazem parte da construção da história. O programa foi responsável, entre 1998 e 2010, pela:

[...] escolarização e formação de cerca 400 mil jovens e adultos assentados e/ou acampados da reforma agrária e capacitou cerca de 300 profissionais egressos dos cursos de ciências agrárias para atuarem na Assessoria Técnica, Social e Ambiental junto aos projetos de assentamento de reforma agrária e agricultura familiar (BRASIL, 2011, p. 10).

Além disso, ele permitiu que o debate sobre políticas públicas para a educação do campo fosse ampliado para outros espaços, como, por exemplo, comunidades de agricultores familiares, quilombolas e indígenas. Igualmente, demonstrou que a alternância dos tempos educativos é uma opção viável e, por isso, as experiências vividas no PRONERA foram transmitidas a outros programas de educação do campo elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM Campo) e o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO).

Pelos princípios filosóficos e pedagógicos seguidos e pelas pedagogias postas **em movimento** pelo MST, percebe-se que esse movimento social de luta pela terra educa para a vida, mais especificamente, para a vida de agricultor e, portanto, utiliza a educação para a valorização da luta pela terra, para a reforma agrária e a transformação social. Apesar de querer tomar a terminologia e afirmar que dão apoio à educação do campo, o agronegócio, em seu projeto de Educação, afirma a educação rural que não passa de um projeto externo ao campesinato, ou seja, que educa não para libertar da opressão, mas para servir ao capitalismo. Contrariamente, a educação do campo nasce das experiências camponesas de resistência em seus territórios e serve para que eles se reconheçam como sujeitos oprimidos, mas que podem mudar o rumo da história. Nessa perspectiva, o MST foi um dos atores sociais que deram início à luta por políticas públicas de educação do campo, ainda na década de 1990, e hoje vê concretizar seus princípios por meio de políticas de incentivo à educação em assentamentos, tal como o PRONERA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo brasileiro não é homogêneo; por isso, a educação do campo é um termo em disputa entre o campo capitalista e o camponês. No entanto, o campo da educação do campo pertence ao segundo, sendo o MST um dos seus representantes. Este ator social, apesar de não ser um movimento educacional, concebe, no decorrer de sua história, a importância da educação na valorização de seus princípios e hoje tem no PRONERA uma maneira de concretizar suas ideias educacionais. Assim, juntamente com outros atores sociais que formam o campo camponês (por exemplo, agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, quilombolas, caiçaras, indígenas e outros) eles são os verdadeiros elaboradores e usufruem da educação do campo, pois concebem a educação como formação para a vida e como contribuinte na luta contra o campo capitalista. Esse, representado pelo agronegócio, apesar de querer usurpar o termo educação do campo, exerce a educação rural, visto que utiliza a educação para reprodução dos valores do capital. Isso ocorre no Brasil desde a década de 1930 e continua até hoje na formação de mão de obra que serve a esse modelo econômico.

Este texto diferenciou dois tipos de campo: o capitalista e o camponês e concebe a Educação como forma de luta contra o capitalismo. No entanto, apesar de não ter sido mencionado no decorrer dos escritos, hoje é difícil diferenciar esses dois tipos de campo, pois o campo capitalista estende seus braços ao campo dos camponeses, fazendo com que o último, muitas vezes, entre na lógica do capital para continuar existindo, a exemplo, pode-se citar, a utilização de sementes transgênicas. Além disso, é preciso ressaltar também que a educação é uma forma de luta contra o campo capitalista, mas, se ela não estiver associada na mudança de outros setores, nenhuma conquista concreta será conseguida. Desse modo, para que o campo da educação do campo continue sendo o camponês, deve continuar resistindo para sua plena existência, sendo essa uma forma de luta contra o outro tipo de campo que, por sua vez, só oprime os trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, B.; NELSON, T.; PLASSAT, X. Aprisionados por promessas. **Repórter Brasil**, 07 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=bjgMzAUbEn8>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 nov. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)**. Brasília, 2011.
- BRASIL. Parecer nº 36, de 4 de dezembro de 2001. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 mar. 2002. Seção 1, p. 11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11989-pceb036-01-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002. Institui diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 2002. Seção 1, p. 32. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13800-rceb001-02-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- CALAZANS, M. J. C.; CASTRO, L. F. M.; SILVA, H. R. S. Questões e contradições da educação rural no Brasil. In: WERTHEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (Org.). **Educação rural no terceiro mundo: experiências e novas alternativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 161-198.
- FERNANDES, B. M. Educação do campo e território camponês no Brasil. In: SANTOS, C. A. (Org.). **Educação do campo: campo – políticas públicas – educação**. Brasília: Inca; MDA, 2008. p. 39-66. (Coleção Por uma Educação do Campo, n. 7).
- GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- IANNI, O. A formação do proletariado rural no Brasil: 1971. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. v. 2, p. 127-146.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MAESTRI, M. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa brasileira. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. v. 2, p. 217-275.

MARTINS, J. S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A. Contribuições do PRONERA à educação do campo no Brasil. Reflexões a partir da tríade: campo – política pública – educação. In: Santos, C. A.; MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A. (Org.). **Memória e história do PRONERA: contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária para a educação do campo no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 29-63.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. **Como fazemos a escola de educação fundamental**. São Paulo, 1999. (Caderno de Educação, n. 9).

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. **Dossiê MST: escola documentos e estudos 1990 – 2001**. Veranópolis: Iterra-MST, 2005. (Caderno de Educação, n. 13).

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. **Princípios da educação no MST**. São Paulo, 1996. (Caderno de Educação, n. 8).

RIBEIRO, M. Educação do campo e escola ativa: contradições na política educacional no Brasil. **Educação em Revista**, Marília, v. 12, n. 2, p. 23-40, jul./dez. 2011.

RIBEIRO, M. **Movimento camponês, trabalho e educação: liberdade, autonomia, emancipação: princípios/fins da formação humana**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

STEDILE, J. P. Introdução. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. v. 1, p. 17-34.

STEDILE, J. P. Tendências do capital na agricultura. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. v. 7, p. 19-38.

THÉRY, H. et al. **Atlas do trabalho escravo no Brasil**. São Paulo: Amigos da Terra, 2009. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Atlas-do-Trabalho-Escravo.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

VINHAS, M. **Problemas agrário-camponeses do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiras, 1968.



Políticas educacionais: aspectos da expansão, acesso e permanência na educação superior brasileira

Eliseu Miguel Bertelli, Adriane de Lima Penteadó e
Ana Maria Eyng

INTRODUÇÃO¹

Este estudo tem como foco as políticas de expansão da educação superior adotadas pelo governo federal brasileiro na última década², com ênfase no acesso e permanência ao ensino superior, enfatizando o Programa Universidade para Todos (PROUNI), programa que merece destaque pela abrangência e possibilidade de democratização desse nível de ensino.

Investigar, portanto, de que modo tais políticas incidem sobre a qualidade da educação superior se torna relevante e atual. Assim, buscamos elucidar a seguinte questão: as estratégias de avaliação de desempenho de estudantes indicadas nas políticas de democratização possibilitam a efetivação da qualidade da educação superior? A análise da questão proposta se apoia nos argumentos teóricos de Arelaro (2003), Castro (2011), Duarte (2007), Morosini (2008), Ristoff (2007) e Silva (2009).

Os dados sobre a experiência do Prouni foram coletados em uma instituição de ensino superior (IES) no Estado do Paraná, por meio de pesquisa documental nos arquivos da respectiva secretaria acadêmica, enquanto os dados de abrangência estadual e nacional foram extraídos da página eletrônica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Ministério da Educação (MEC).

COMPROMISSO COM A QUALIDADE NAS POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior no Brasil, da maneira como está apresentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), tem, entre outras, as finalidades de: incentivar o trabalho de pesquisa

1 A pesquisa inicial foi apresentada em: BERTELLI, E. M.; PENTEADO, A. L. Os desafios da qualidade da educação superior brasileira com a implantação das políticas de expansão, acesso e permanência. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26; 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/EliseuMiguelBertelli-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

2 Em 2014 completou-se uma década de existência do Prouni, regulamentado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. No período de 2005 a 2014 foram atendidos 2.027.238 alunos pelo Prouni (SISPROUNI, 2014).

e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio do ensino, de publicações e de outras formas de comunicação; suscitar o permanente desejo de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, entende-se que as determinações da educação superior, no Brasil, acompanham muitas exigências internacionais. Uma das ideias mais alinhadas e presentes nos discursos sobre a educação superior assinala a excelência e a qualidade como premissas para sua realização. Entretanto, Duarte (2007, p. 691) ressalta que “[...]a realidade demonstra que a educação de qualidade ainda é um sonho distante, sobretudo para os setores mais vulneráveis de nossa sociedade”.

A Declaração da Conferência Regional de educação superior na América Latina e no Caribe – CRES 2008 proclamou a educação superior como “um direito humano e um bem público social” e, ao apontar questões sobre acesso e permanência, assevera:

[...] satisfazer o aumento das exigências sociais pela Educação Superior requer aprofundar as políticas de equidade para o ingresso e instrumentar novos mecanismos de apoio público aos estudantes [...] como o acompanhamento acadêmico, destinados a permitir sua permanência e bom desempenho nos sistemas (UNESCO, 2008, p. 239).

A formulação de políticas educacionais, visando promover ações afirmativas que garantissem maior equidade social, se iniciou no Brasil na década de 90. Contudo, o sentido da expansão e democratização se tornou mais expressivo na década posterior. Nesse período emergiram políticas públicas com programas específicos de expansão, acesso e permanência, como por exemplo o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção

Unificada (SISU), o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), entre outros.

Programas pautados em ações afirmativas³, compensatórias, são formulados e implantados envoltos em questionamentos e polêmicas produzidos por parcelas da população que acreditam ter seu direito de acesso diminuído ou ameaçado. A questão se desloca para indagações que questionam a qualidade do ensino a partir da inserção de uma parcela da população que historicamente estava fora da educação superior. A concepção de qualidade vem, segundo Morosini (2008, p. 423):

[...] imbricada ao desenvolvimento destes movimentos como meta da avaliação da educação superior, comandados por organismos multilaterais. Enquanto que na década de 80/90, internacionalmente, discutia-se mais além da concepção de qualidade, ou seja, propunham-se estratégias e medidas de obtê-la, no Brasil era um tema quase que supérfluo.

A qualidade da educação superior é sistematicamente avaliada, via programas nacionais de avaliação. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), art. 9º, estão previstas a criação e a implantação de um sistema nacional de avaliação. O inciso VI estabelece que a União deve “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996, p. 3). No inciso VIII, está previsto que a União deve “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (BRASIL, 1996, p. 3).

A avaliação da educação superior, realizada em larga escala, se orienta em legislação, procedimentos e instrumentos próprios. Castro (2011, p. 27) assinala que:

³ Entende-se por ações afirmativas o conjunto de medidas especiais voltadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão social constituídos no passado ou no presente (MEC/SECADI).

A LDB foi seguida por novos instrumentos regulatórios, entre os quais se destaca o Decreto nº 2.306, de agosto de 1997, que forneceu as bases legais para regular o funcionamento do sistema nacional de ensino superior[...] Posteriormente, esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 3.860/2001 (revogado pelo Decreto nº 5.773/2006).

Nesse cenário, foi aprovada a Lei nº 10.861, em 14 de abril de 2004, que estabelece como finalidade a regulação da expansão e a melhora da qualidade da educação superior. Na prática, segundo Castro (2011), essa regulamentação imprimiu uma nova lógica ao sistema educacional do país, na qual a avaliação da qualidade é exercida pelo Poder Público, mediante instrumentos específicos.

A relação avaliação-qualidade, segundo análise de Morosini (2008), é composta por três características indissociáveis: isomorfismo, diversidade e equidade. A autora defende que tais características compõem os modelos ideais para a realidade brasileira em um ensaio denominado Qualidade Universitária: isomorfismo, diversidade e equidade, escrito em 2001. Ainda para Morosini (2008, p. 426), “o jogo de tensões e de incertezas na educação superior que vem acompanhando o desenrolar deste século está sendo marcado pela tendência aos compromissos com o desenvolvimento humano e social”.

Silva (2009) acentua que a qualidade educacional, ao herdar o conceito de qualidade do setor econômico, tem como preocupação básica o rendimento quantitativo dos alunos, e assinala quatro fatores que podem contribuir para a referência da qualidade na educação:

- a) fatores socioeconômicos;
- b) fatores socioculturais;
- c) fatores financeiros, considerando financiamento público adequado;
- d) fatores formativos, abrangendo o compromisso dos gestores centrais com a formação dos docentes e demais profissionais da educação.

Além desses fatores externos, há ainda os fatores internos, que definem os contextos escolares, a dinâmica de seus processos e os resultados educativos em cada IES.

O compromisso com a qualidade, na avaliação do sucesso da implementação de políticas públicas na área da Educação, tem, na visão

de Arelaro (2003, p. 14, grifo do autor), como critério científico e político, a efetivação de três condições educacionais:

1) a democratização do acesso e da permanência dos alunos [...] na escola, traduzida em números, tendo como referência o atendimento a todos [...]; 2) a qualidade de ensino adotada pelo sistema educacional como uma variável da permanência, pois se o ensino e a escola forem considerados pelo aluno **(des)qualificados**, ele aí não permanece; 3) gestão democrática da educação [...].

Sendo assim, as IES carregam em si o desafio do ensino com qualidade expresso nas avaliações, tanto internas e externas, quanto nas de larga escala sobre o desempenho de seus estudantes, no contexto da implantação de políticas de expansão, acesso e permanência.

Atenta à discussão sobre o que significa uma educação de qualidade, Morosini (2008, p. 429), amparada em documentos da UNESCO, aponta sete características de uma educação de qualidade, quais sejam:

- Apoio ao enfoque fundamentado nos direitos a todos os esforços educativos. A Educação é um direito humano, conseqüentemente, a educação de qualidade apoia todos os direitos humanos;
- fundamento nos quatro pilares de *la educación* para todos – aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser (Delors et al., 1996);
- considera o estudante como um indivíduo, membro de uma família, de uma comunidade e cidadão do mundo que aprende para fazer-se competente em seus quatro papéis;
- defende e propaga os ideais de um mundo sustentável – um mundo justo, equitativo e pacífico no qual as pessoas se preocupam com o meio ambiente para contribuir com a equidade intergeracional;
- toma em consideração o contexto social, econômico e o meio ambiental de lugar específico e configura o currículo como o programa para refletir essas condições específicas. A educação de qualidade é localmente importante e culturalmente adequada;
- está conformada pelo passado [...], é significativa no presente e prepara as pessoas para o futuro;
- constrói conhecimentos, habilidades vitais, perspectivas, atitudes e valores; proporciona instrumentos para transformar as sociedades atuais em sociedades mais sustentáveis; e é possível de ser mensurada.

Os anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, ocorrida em Paris de 05 a 09 de outubro de 1998, que gerou o documento denominado

Tendências da educação superior para o século XXI, assevera: “a qualidade do ensino superior é inseparável da pertinência social [...] e está em função da qualidade de pessoal, dos programas, dos estudantes e da infraestrutura da gestão na instituição [...]” (UNESCO, 1998, p. 97-98).

A qualidade do ensino superior é solicitada ainda no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), nas metas 12, 13, 14 e 15. Peixoto (2012, p. 69) comenta que “são enfatizados dois aspectos [...]: a necessidade de ampliação do acesso com permanência e de realizar a expansão com qualidade”.

A análise do Prouni, como uma política de ação afirmativa, que contribui para o acesso e qualidade do ensino superior, precisa ir além dos indicadores de desempenho, porém sem deixá-los. O programa, com dados nacionais e estaduais, é apresentado no próximo item.

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), tem como finalidade:

[...] a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa (BRASIL, 2005, p. 7).

Na sua versão inicial, nos artigos 2º e 3º da referida lei as bolsas integrais eram concedidas a pessoas que tinham concluído o ensino médio e cuja renda familiar mensal não ultrapassasse o valor de um salário mínimo e meio, *per capita*, e as bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% seriam concedidas a brasileiros com renda familiar mensal per capita de até três salários-mínimos. Atualmente as bolsas parciais contemplam apenas 50%, deixando de existir a bolsa parcial de 25%.

O número de bolsas parciais e integrais ofertadas no Estado do Paraná durante o período de 2005 a 2014 contemplou 204.854 estudantes. Os dados pesquisados constam nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Bolsas ofertadas no estado do Paraná – 2005/2014

| Ano | Bolsa integral | Bolsa parcial | Total |
|--------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| 2005 | 5.615 | 3.868 | 9.483 |
| 2006 | 8.054 | 7.427 | 15.481 |
| 2007 | 6.246 | 14.365 | 20.611 |
| 2008 | 7.324 | 15.169 | 22.493 |
| 2009 | 11.850 | 11.867 | 23.717 |
| 2010 | 7.249 | 12.592 | 19.841 |
| 2011 | 8.677 | 12.636 | 21.313 |
| 2012 | 8.855 | 19.101 | 27.956 |
| 2013 | 8.807 | 10.415 | 19.222 |
| 2014 | 10.293 | 14.444 | 24.737 |
| Total | 82.970 | 121.884 | 204.854 |

Fonte: Adaptado de SISPROUNI (2014).

Tabela 2 – Bolsas ofertadas no BRASIL – 2005/2014

| Ano | Bolsas |
|--------------|---------------|
| 2005 | 112.275 |
| 2006 | 138.668 |
| 2007 | 163.854 |
| 2008 | 225.005 |
| 2009 | 247.643 |
| 2010 | 241.273 |
| 2011 | 254.598 |
| 2012 | 284.622 |
| 2013 | 252.374 |
| 2014 | 306.726 |
| Total | 2.227.038 |

Fonte: Adaptado de SISPROUNI (2014).

O Programa é destinado também aos estudantes portadores de deficiência, nos termos da lei. Os professores da rede pública de ensino, matriculados nos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os parágrafos 1º e 2º do art. 1º da Lei de implantação do Prouni, também poderão ser beneficiados pelo programa.

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, estes na condição de bolsistas integrais, o Prouni possui um sistema de seleção informatizado que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhor desempenho acadêmico.

O prazo máximo para concessão da bolsa de estudos para a conclusão do curso de graduação ou sequencial depende do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico estabelecidos pelo MEC.

No ano da sua implantação, em 2005, foram ofertadas 112.275 mil vagas, possibilitando, aos jovens que se enquadrassem às exigências da portaria que instituiu o Prouni, o ingresso em uma instituição de ensino superior, sendo que destas, 71.905 foram bolsas integrais e 40.370 bolsas parciais. Esta perspectiva aumentou, na ocasião, em 60% a oferta de ensino gratuito num único ano. O Prouni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2014, cerca de 2,2 milhões de estudantes, destes, em torno de 60% com bolsas integrais.

Embora o Programa tenha recebido muitas críticas pelo fato de o Governo Federal abrir mão de receitas previstas com a arrecadação de impostos, de acordo com Haddad e Bachur (2004), com o Prouni, o MEC não compromete o seu orçamento, conforme constitucionalmente assegurado.

Para as instituições com e sem fins lucrativos não filantrópicas que aderirem ao programa, o governo exige que ofereçam bolsa integral para cada 10 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição. Alternativamente, as instituições poderão oferecer uma bolsa integral para cada 19 estudantes regularmente pagantes e devidamente

matriculados desde que ofereçam bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 10% da receita anual efetivamente recebidas dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni em cursos de graduação ou sequencial de formação específica, em troca da isenção de Imposto de Renda (IR), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Carvalho (apud PEIXOTO, 2012, p. 82) menciona que:

[...] o programa assumiu forte cunho de ação afirmativa, uma vez que levou em conta fatores como renda e categoria administrativa da escolaridade prévia, a cor/raça e a deficiência para a seleção de bolsistas, ademais de contemplar professores em exercício na educação básica em cursos vinculados à carreira docente. A iniciativa mudou a lógica de priorizar apenas a oferta via mercado, na medida em que promoveu o acesso das camadas mais pobres, sem contrapartida ou contraprestação de serviços.

Do ponto de vista das políticas de ações afirmativas e das considerações de Morosini (2008) sobre as características de isomorfismo, diversidade e equidade, o Prouni apresenta resultados que denotam a expansão do ensino superior. A experiência do programa em uma IES analisada é apresentada no item seguinte.

A EXPERIÊNCIA COM O PROUNI EM UMA IES NO PARANÁ

A IES na qual foi realizado o estudo empírico possuía, no período pesquisado, 2.746 alunos distribuídos em 15 cursos de graduação. O universo da pesquisa foi delimitado em dois cursos de licenciatura, sendo esses o curso de Educação Física e o curso de Pedagogia, uma vez que esses também são ofertados na maioria das IES públicas e privadas do Estado do Paraná, possibilitando, dessa forma, a ampliação da análise para outras IES. O recorte do período de pesquisa – 2009 a 2012 – ocorreu em função da possibilidade de acompanhamento de um ciclo de formação dos estudantes nos cursos.

Com base nos registros da secretaria acadêmica da faculdade, foram levantados dados como desempenho e frequência dos bolsistas

e não-bolsistas matriculados nos cursos de Licenciatura em Pedagogia e Educação Física, levando-se em consideração suas notas e faltas em todas as disciplinas referentes aos períodos letivos de 2009 a 2012, podendo-se levantar igualmente dados de gênero e Estado de procedência, a fim de delimitar o perfil socioeconômico dos alunos contemplados pelo programa.

Os dados foram coletados mediante acesso ao sistema acadêmico da instituição, com consulta às informações de cada aluno e turma. Após o levantamento das informações, foram elaborados os gráficos de apresentação dos resultados quantitativos referentes a média final e frequência dos estudantes durante o período estabelecido. A IES pesquisada adota, em seu regimento geral, como critérios de aprovação dos estudantes nas disciplinas, a média igual ou superior a 7,0 e frequência mínima de 75%.

Após a elaboração dos gráficos, procedeu-se à análise dos dados obtidos, procurando identificar o desempenho, tanto de assiduidade, quanto de rendimento dos estudantes bolsistas e não bolsistas.

A IES pesquisada aderiu ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) desde o seu início, em 2005, tendo sido beneficiados, no primeiro ano de implantação, 66 alunos bolsistas nos diversos cursos ofertados pela faculdade, destes, 62 foram contemplados com bolsas integrais e 04 com bolsas parciais.

O número de alunos contemplados na IES, pelo Prouni, no ano de 2009, foi de 158 alunos. Houve um acréscimo de 44 alunos beneficiados em 2012, perfazendo um total de 202 alunos beneficiados, como demonstram as Tabelas 3 a 5.

Tabela 3 – Número de alunos bolsistas da IES no período de 2009 a 2012

| Ano | Matriculados | Prouni | Percentual de contemplados (%) |
|------------|---------------------|---------------|---------------------------------------|
| 2009 | 1463 | 158 | 10,8 |
| 2010 | 1645 | 153 | 9,3 |
| 2011 | 2057 | 201 | 9,8 |
| 2012 | 2354 | 202 | 8,6 |

Fonte: Secretaria Acadêmica da IES (2013).

Durante o período analisado, a IES atendeu os preceitos legais, observando a relação de uma bolsa de estudos para cada dez alunos matriculados, ocorrendo um acréscimo de 44 alunos, entre o primeiro e o último ano da pesquisa. Destaca-se que a variação no percentual de bolsas está relacionada à conclusão dos cursos por parte dos estudantes bolsistas, pois na instituição pesquisada ocorrem formaturas no mês de julho, acarretando no encerramento dos benefícios aos contemplados pelo programa. A complementação do percentual previsto pela legislação do Prouni não se efetiva devido ao fato de que o ingresso de novos bolsistas ocorre somente após o início das aulas, e o levantamento dos dados ocorreram sempre no término do ano letivo.

Tabela 4 – Número de alunos bolsistas do curso de Pedagogia no período de 2009 a 2012

| Ano | Matriculados | Prouni | Percentual de contemplados (%) |
|------------|---------------------|---------------|---------------------------------------|
| 2009 | 118 | 21 | 17,8 |
| 2010 | 132 | 16 | 12,1 |
| 2011 | 144 | 19 | 13,2 |
| 2012 | 147 | 17 | 11,6 |

Fonte: Secretaria Acadêmica da IES (2013).

Os dados do curso de Pedagogia apresentados na Tabela 4, considerando o período analisado, apresentam uma redução no número e no percentual de estudantes contemplados, muito embora, neste curso, a instituição tenha apresentado um percentual maior de alunos bolsistas do que o previsto na legislação. Segundo esclarecimentos da direção, tal fato ocorreu porque foram ofertadas bolsas adicionais para o curso, por ser política institucional incentivar e promover a formação de novos professores para atuar na cidade e na região.

Tabela 5 – Número de alunos bolsistas do curso de Educação física – Licenciatura, no período de 2009 a 2012

| Ano | Matriculados | Prouni | Percentual de contemplados (%) |
|------------|---------------------|---------------|---------------------------------------|
| 2009 | 241 | 23 | 9,5 |
| 2010 | 289 | 27 | 9,3 |
| 2011 | 330 | 31 | 10,0 |
| 2012 | 327 | 32 | 9,7 |

Fonte: Secretaria Acadêmica da IES (2013).

Embora apresente o crescimento no número de matrículas, a Tabela 5 evidencia a variação no número de beneficiados com a bolsa Prouni no curso de Educação Física – Licenciatura, e também demonstra que a IES ficou muito próxima de atender, no período, a média de oferta de 10% de bolsas aos matriculados, de acordo com exigência legal do programa. A justificativa para esta diferença é a mesma para o caso dos dados apresentados na Tabela 3.

Pelos dados apresentados, percebe-se que a IES tem contribuído com a política do governo federal para a expansão das vagas do ensino superior no Brasil, pois conforme Côrtes e Frankenberg (2006, p. 844), “a implementação do Prouni, [...] amplia significativamente o número de vagas na educação superior, constituindo ações que vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação”.

No que tange ao desempenho e à frequência dos bolsistas do Prouni, foi observado que, desde a implantação do programa até o momento atual, esses apresentam um melhor rendimento, bem como, maior frequência durante o período analisado em relação aos alunos não bolsistas, conforme pode ser observado nas Tabelas 6 e 7.

Tabela 6 – Comparação do desempenho dos alunos bolsistas e não bolsistas dos cursos de Pedagogia e Educação física – Licenciatura

| Ano | Desempenho dos alunos regulares / Pedagogia | Desempenho dos alunos bolsistas / Pedagogia | Desempenho dos alunos regulares / Educação física | Desempenho dos alunos bolsistas / Educação física |
|------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2009 | 7,7 | 9,3 | 7,9 | 8,3 |
| 2010 | 6,3 | 8,9 | 6,6 | 8,3 |
| 2011 | 7,2 | 9,0 | 7,5 | 8,4 |
| 2012 | 7,2 | 8,5 | 7,4 | 8,2 |

Fonte: Secretaria Acadêmica da IES (2013).

No quesito avaliado para o desempenho acadêmico, os alunos bolsistas do curso de Pedagogia obtiveram média final de 8,9. Já os bolsistas pesquisados no curso de Educação Física tiveram média final de 8,3. Comparativamente aos alunos regulares matriculados no curso de Pedagogia, a diferença foi de 1,8 pontos na média final, e os alunos sem Bolsa Prouni tiveram rendimento menor.

Com os alunos de Educação Física esta diferença caiu para um ponto na média final, porém, os alunos não bolsistas deste curso também tiveram desempenho menor que os Bolsistas do Prouni.

Tabela 7 – Comparação da frequência dos alunos bolsistas e não bolsistas dos cursos de Pedagogia e Educação física – Licenciatura

| Ano | Frequência | | | |
|------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | Pedagogia | | Educação física | |
| | Frequência dos alunos regulares | Frequência dos alunos bolsistas | Frequência dos alunos regulares | Frequência dos alunos bolsistas |
| 2009 | 95% | 90% | 95% | 98% |
| 2010 | 93% | 98% | 94% | 97% |
| 2011 | 97% | 95% | 96% | 97% |
| 2012 | 90% | 91% | 90% | 97% |

Fonte: Secretaria Acadêmica da IES (2013).

No comparativo da frequência, os alunos bolsistas do Prouni matriculados no curso de Pedagogia encerraram o ciclo de formação com 93,5% de presença às aulas. Já os demais acadêmicos não bolsistas deste curso alcançaram uma média final de 93,7%, um pouco superior à média dos bolsistas. Os alunos bolsistas do curso de Educação Física encerraram sua formação com 97,2% de frequência, contra 93,7% de frequência dos alunos não bolsistas.

De acordo com nota divulgada na imprensa eletrônica, esses dados confirmam os números apresentados em pesquisa realizada com alunos bolsistas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), que obtiveram melhor desempenho e maior frequência, comparados com os alunos não bolsistas, “os dados fazem parte da pesquisa Acesso e permanência – a experiência do Prouni na PUC Minas, feita pela universidade sobre o perfil dos candidatos ao programa e daqueles que efetivamente entraram no 1º semestre de 2006” (UNIVERSIA BRASIL, 2006). Outras informações que confirmam essa mesma realidade foram apresentadas pelo INEP, que divulga o bom desempenho dos alunos bolsistas do Prouni que ingressaram no ensino superior em 2006, resultado estampado nas notas obtidas por eles no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Na IES objeto desta análise, do universo de 73 alunos do curso de Pedagogia contemplados pelo programa, 3 são do gênero masculino (0,4%) e 70 do gênero feminino (99,6%). Já, no curso de Educação Física, do total de 108 alunos contemplados, 44 são do gênero masculino (40,75%) e 64 do gênero feminino (59,25%).

Por esses percentuais, pode-se comprovar a tendência de matrículas no ensino superior brasileiro pois, segundo dados do sistema do Prouni (SISPROU-NI), no ano de 2013, na faixa etária entre 18 e 24 anos, foi registrado um percentual de 20,5% de mulheres, enquanto que o de homens foi de 14,6%. Do total de alunos matriculados no ensino superior, os dados de 2013 revelam que o gênero feminino representava 55,5%, o que evidencia a coerência entre os dados relacionados ao gênero dos bolsistas do Prouni e os acadêmicos do ensino superior no país. Cabe ressaltar que as mulheres têm sido maioria nos cursos de graduação no Brasil desde 1991, quando representavam 53% (RISTOFF, 2013).

No tocante ao Estado Federativo de origem dos acadêmicos bolsistas do curso de Pedagogia, constatou-se que todos são oriundos do Estado do Paraná, com o maior percentual do município onde a IES está localizada, com 17%.

Com relação aos bolsistas do curso de Educação Física, 85% são oriundos do Estado do Paraná, 10% do Estado de Santa Catarina e 5% do Estado do Rio Grande do Sul. Do total de bolsistas 25% pertencem ao município em que a IES está localizada.

Por esses dados é possível inferir que a tendência do aluno bolsista é buscar vaga em instituição localizada no próprio Estado de origem, ou próxima de sua residência. Por outro lado, observa-se que os bolsistas oriundos de outros Estados corroboram o aspecto de universalidade do acesso ao ensino superior, atendendo os preceitos da Lei Federal brasileira que preconiza a democratização do acesso a esse nível de ensino.

Relativamente à origem de formação escolar (escola pública ou privada), os alunos dos cursos de Pedagogia e Educação Física, contemplados com as bolsas do Prouni, integrais e parciais, apresentaram os seguintes perfis: dos bolsistas contemplados, 94,7% são oriundos de escolas públicas, tanto estaduais, quanto federais. Já os alunos oriundos das escolas privadas que tiveram bolsas integrais durante a sua formação no ensino médio representam apenas 5,3% dos bolsistas da IES.

Estes dados sinalizam que o Prouni beneficia de forma significativa os alunos oriundos das escolas públicas, em acordo com o que determina a lei, que, em seu art. 2º, que preceitua que a bolsa será destinada: “a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública [...]” (BRASIL, 2004).

Outro dado relevante revelado pelo estudo foi o da renda familiar: os alunos procedentes das escolas públicas e bolsistas na instituição apresentaram renda média de 1,9 salários mínimos, e os alunos das escolas particulares, de 2,6 salários mínimos.

Esses dados demonstram que a renda per capita familiar dos contemplados é menor do que o exigido pelo Prouni. O programa determina de que as bolsas de estudo integrais serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário-mínimo. Já as bolsas de estudos parciais de 50%, cujos critérios de distribuição são definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, devem ser concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até três salários mínimos (BRASIL, 2005).

Os dados de pesquisa revelam, conforme as Tabelas 6 e 7, que o desempenho por nota e frequência dos estudantes beneficiários do Prouni da IES analisada é superior ao dos demais estudantes, porém, no processo avaliativo não foram utilizadas medidas que diminuíssem a percepção sobre o ensino em razão da origem dos estudantes. Nogueira (2011, p. 244) propõe que:

Para que essas avaliações sejam eficientes, foram propostas maneiras de se estimular a criatividade na qualidade da educação superior, as quais envolvem a flexibilidade curricular com base nas demandas dos alunos, o desenvolvimento de projetos de pesquisa e a promoção da autonomia intelectual, bem como a utilização de formas distintas de avaliação.

Nesse sentido, concordamos com Nogueira (2011, p. 244) ao afirmar que as estratégias de avaliação de desempenho devem “[...] enfatizar a resolução de problemas, de desenvolvimento de projetos, rompendo a visão meramente curricular e artificial, como na realização de exames gerais que estandardizam o que se deve aprender”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a intenção de impor um argumento final, mas com o propósito de fornecer elementos que respondam à questão que guiou este estudo: as estratégias de avaliação de desempenho de estudantes indicadas nas políticas de democratização possibilitam a efetivação da qualidade da educação superior? E, tendo como recorte a adoção do Prouni por uma IES, nos cursos de Licenciatura em Educação Física e em Pedagogia, evidenciou-se que os alunos bolsistas apresentaram números superiores aos dos não bolsistas matriculados (como notas de desempenho e índices de frequência). Ressalta-se que este comportamento é observado também em outros cursos da mesma instituição, comprovado por meio da secretaria acadêmica da IES, e em outras instituições que realizaram análise semelhante, evidenciado em publicações sobre o tema.

Outrossim, nas palavras de Peixoto (2012, p. 81): “[...] a instituição do ProUni significou uma janela de oportunidades para que estudantes sem condições financeiras para arcar com as mensalidades, pudessem fazer um curso superior no setor privado”. Nesse sentido é importante destacar que as necessidades para alcançar as metas de qualidade do ensino superior vão além da concessão de bolsas, principalmente para esses estudantes que não teriam outra oportunidade de ingresso ao curso que frequentam.

Os números apresentados nesta pesquisa confirmam que o Programa Universidade Para Todos tem proporcionado a democratização do acesso para muitos jovens brasileiros via ingresso na educação superior no país. Esses dados demonstram que o objetivo de proporcionar o acesso de estudantes brasileiros de baixa renda à educação superior está sendo cumprido, mas que ainda é necessário o fortalecimento em ações de permanência e sucesso nos resultados acadêmicos, profissionais e sociais dos egressos.

Os olhares dos gestores das IES inseridas em políticas afirmativas, como o Prouni, devem estar atentos para fundamentar a educação de qualidade nos direitos humanos; considerar os estudantes como cidadãos nos seus direitos e deveres; planejar um currículo adequado ao contexto

social, econômico, ambiental e cultural; entender o passado, significá-lo no presente e preparar para o futuro; construir conhecimento e proporcionar instrumentos para transformar a sociedade.

Os programas relacionados à expansão de acesso, às condições de permanência e à qualidade da educação superior receberam muitas críticas por parte de especialistas em educação e da população em geral, que levantaram dúvidas sobre a influência dos alunos do Prouni nos resultados das IES. As previsões feitas então estimavam que os alunos do Prouni teriam um desempenho inferior ao dos demais alunos, comprometendo assim o nível das turmas das quais fariam parte. Essa previsão não se comprovou, evidenciando-se, de fato, um desempenho superior desses alunos.

Diversos estudos têm evidenciado que se houver condições adequadas, suporte necessário e programas de acompanhamento, a **herança cultural** recebida não é decisiva para o rendimento acadêmico, onde as dificuldades econômicas, sociais e culturais podem ser superadas, como mostram os dados da pesquisa, que identificou ainda que os alunos bolsistas do Prouni apresentaram um desempenho superior ao dos demais alunos não bolsistas desde o primeiro ano da sua implantação, o que confirma que a teoria da incapacidade dos mesmos não é verdadeira.

Ressaltamos o destaque feito por Ristoff (2007) para o fato de que a expansão da educação para alunos carentes não compromete a qualidade do ensino, evidenciando que esses alunos do Prouni só não estavam na universidade por uma única razão: serem pobres. A implantação do Prouni contribui em parte para a melhora da qualidade social da educação.

Em suma, evidencia-se também que, para efetivação da qualidade do conjunto da educação superior no Brasil, muitos problemas ainda precisam ser resolvidos nos campos políticos, estruturais, administrativos e pedagógicos.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G. Direitos sociais e política educacional: alguns ainda são mais iguais que outros. In: SILVA, S.; VIZIN, M. (Org.). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências**. Campinas: Mercado das Letras, 2003. p. 13-36.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 abr. 2007. Seção 1, p. 29514.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=14/01/2005>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833-27841.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle do Programa Universidade para Todos – Prouni. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 jan. 2006. Seção 1. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/portaria_nr_301_2006.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Medida Provisória nº 213, de 10 setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 out. 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/medidasprovisorias/2004_11410.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei nº 3.582, de 28 de março 2004. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – Prouni, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/219649.html>. Acesso em: 23 mar. 2013.

CASTRO, A. M. D. A. A expansão e o acesso ao ensino superior: os novos desafios da educação brasileira. In: SOUSA JUNIOR, L.; FRANÇA, M.; FARIAS, M. S. B. (Org.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 19-36.

CÔRTEZ, H. S.; FRANKENBERG C. L. C. **O impacto do ProUni sobre a universidade**: levantamento e diagnóstico preliminar sob essa modalidade de seleção, nos cursos de engenharia da PUCRS. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/research/salao/2006-VIISalaoIC/Arquivos2006/CienciasHumanas/37179%20-%20NATASHA%20PALMA%20SCHROEDER.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

HADDAD, F.; BACHUR, J. P. Um passo atrás, dois à frente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 2004. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1112200409.htm>. Acesso em: 23 mar. 2013.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século XXI. In: BONIN, I.; TRAVERSINI, C.; EGGERT, E. P. (Org.). **Trajetórias e processos de ensinar e aprender**: políticas e tecnologias. Porto Alegre: Edipucs, 2008. p. 423-442.

NOGUEIRA, D. X. P. Estado, expansão e avaliação da educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas: Autores Associados, 2011. p. 241-249.

PEIXOTO, M. C. L. P. Plano Nacional de educação 2011-2020: desafios para a educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **Universidade e educação básica**: políticas e articulações possíveis. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 67-91.

RISTOFF, D. Avaliação do MEC revela bom desempenho dos alunos do ProUni. **Art&Fato**, Brasília, 2007.

RISTOFF, D. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 3-55, jan./jun. 2013.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

UNESCO. Conferência mundial sobre o ensino superior. In: FORUM CRU: Tendências de formação superior para o século XXI, 1999, Brasília. **Anais...** Brasília: Unesco, 1998.

UNESCO. **Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe**. Cartagena: IESALC, 2008.

UNIVERSIA BRASIL. Bolsistas do ProUni têm bom desempenho na PUC Minas. 2006. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/mobilidade-academica/noticia/2006/03/13/446246/bolsistas-do-prouni-tm-bom-desempenho-na-puc-minas.html>>. Acesso em: 23 jul. 2013.





**Terceirização e precarização do trabalho:
das empresas privadas às
universidades públicas**

Clarice Zientarski

INTRODUÇÃO

O estudo trata do trabalho e das relações presentes na terceirização no serviço público na atual conjuntura, tendo como pano de fundo as contratações de terceirizados que substituem os trabalhadores efetivos na atividade-meio e inclusive nas atividades-fim. Nesse prisma, apresenta aspectos da legislação, das contradições que envolvem o trabalho e uma concisa discussão sobre a terceirização nas universidades públicas, partindo da premissa de que a terceirização contribui com o estranhamento e precarização do trabalho.

Justifica-se discutir essa temática, tendo em vista que a Câmara dos Deputados aprovou em 2015, em Brasília, o Projeto de Lei nº 4.330 (BRASIL, 2004), que regulamenta a terceirização de serviços de empresas privadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, produtores rurais e profissionais liberais. O projeto de lei, que tramitou durante anos, quer acabar com a discussão entre atividade-fim e atividade-meio, permitindo a terceirização de qualquer atividade empresarial e de qualquer setor de uma empresa e propõe, ainda, a possibilidade da terceirização no serviço público.

Ao trazer, portanto, esse tema que abrange a terceirização, compreende-se ser necessário partir da premissa de que o trabalho se constitui como categoria analítica das relações sociais de produção. Nessa perspectiva, utiliza-se a concepção marxiana sobre o trabalho como criador de valor-de-uso, como trabalho útil e, portanto, indispensável à existência do homem, em quaisquer que sejam as formas de sociedade.

Marx (2009) nos orienta na percepção de que o trabalho é uma característica fundamental da essência humana. Assim, ontologicamente, pode-se afirmar o trabalho como uma atividade inerente aos homens, ou seja, uma atividade humana. O homem projeta o que pretende criar e, depois de projetado, transforma, visto que, em busca do resultado que quer atingir, os homens agem objetivamente, transformando a natureza e construindo algo novo. Esse movimento de construir o objeto que já tinha em mente é a objetivação (MARX, 2009).

Nesse sentido, Marx toma como princípio que o trabalho é a atividade vital do homem, ou seja, a base que fundamenta a realização

do seu gênero. O homem expressa seu verdadeiro caráter genérico, como trabalhador, na produção e na reprodução de sua vida material.

O primeiro ato histórico dos indivíduos, através dos quais eles se diferenciam dos animais não é o fato de eles pensarem; mas sim, o de eles começarem a produzir seus víveres (Lebensmittel). [...] toda a historiografia tem de começar a partir destes fundamentos naturais e de suas modificações através da ação dos homens no decorrer da história (MARX; ENGELS, 2007, p. 42).

Na ação do homem sobre o mundo objetivo, conforme Marx insiste em afirmar, a natureza surge como a sua obra e realidade. Assim, desde que o homem aja consciente e voluntariamente, baseado em um plano predeterminado, ele se diferencia dos animais. Ao produzir mudanças na natureza externa, o homem modifica a sua própria natureza.

Nesse caso, se por um lado o trabalho constitui-se como um princípio de humanização, por outro lado, na sociedade capitalista, ele é aviltado, estranhado, tornando-se uma mera atividade de subsistência, de satisfação de carências imediatas, uma forma de manter os trabalhadores vivos para produzir e valorizar o capital. Constitui-se, nessa ótica, o trabalho como um princípio de dominação de um homem sobre o outro, de estranhamento, na consolidação da realização ou da objetivação do homem.

Ao entender o trabalho como uma necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza, como responsável por manter a vida e, ao mesmo tempo, como sinônimo de socialização do ser humano, poder-se-ia afirmar que ele estaria cumprindo com sua função, que é: proporcionar ao homem condições humanas. Nesse aspecto é que se vivencia uma grande contradição: se o trabalho possui todas essas características, se ele é um princípio ontológico à sociabilidade, categoria social e histórica, por que, então, ao invés de ser fonte de realização humana, ele leva o homem à subordinação, à condição desumana?

Estas questões fazem parte das afirmações de Marx, para o qual:

Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se no seu entrave (MARX, 2011, p. 25).

Esses entraves, na sociedade capitalista, são representados principalmente pela divisão social do trabalho, pela divisão da sociedade em classes sociais (compreendida como grupos sociais onde um grupo trabalha e o outro explora o trabalho), pela apropriação desigual dos produtos gerados pelo trabalho, pela precarização e expropriação do trabalho alheio. Assim, no contexto atual, a precarização, bem como a terceirização podem ser observadas nas empresas privadas, empresas públicas e inclusive nas instituições de ensino superior (IES), pois o mundo passa, sobretudo no início do século XXI, por mudanças significativas que, em grande parte, se dão no mundo do trabalho. A configuração, como se organiza atualmente o trabalho, resulta de um processo de transformações da reestruturação produtiva e produção flexível, ela é tida como um processo produtivo eficiente que conduz à recuperação dos níveis de acumulação e de exigências do mercado. Essas alterações, decorrentes da incorporação tecnológica e das mudanças na produção de bens e serviços, repercutem, de forma intensa, sobre e no trabalho e na vida dos trabalhadores (ANTUNES, 2009).

Desde a chegada do neoliberalismo e de sua efetivação, têm merecido destaque as mudanças operadas na gestão estatal da força de trabalho, quanto ao uso, à remuneração e à reprodução da força de trabalho, bem como à importância das relações entre o Estado e o Capital, para assegurar o fortalecimento do segundo. Pochmann (2001, p. 34) afirma que:

Decorridos dez anos de revisão do papel do Estado, o Brasil permanece prisioneiro do processo de financeirização da riqueza, amargando a ausência de crescimento econômico sustentado. Por conta disso, a dimensão dos problemas sociais cresce, empurrando o país, cada vez mais, para uma situação de esgarçamento do tecido social sem expressão histórica anterior. A ampliação da presença do setor privado no comando da economia brasileira durante os anos de 1990 veio acompanhada da explosão do desemprego. Em grande medida, o processo de revisão do papel do Estado, estimulado pela privatização do setor estatal, contribuiu para a explosão das demissões nas empresas públicas, sem a necessária contrapartida da geração de novas vagas no setor privado. O déficit no emprego ocorrido nas atividades econômicas ocupadas anteriormente pelo Estado foi de mais de meio milhão de postos de trabalho nos anos de 1990. Assim, quase 3,2 milhões de empregos assalariados com contrato de trabalho destruídos nos últimos dez anos foram de responsabilidade do processo de revisão do papel do Estado no Brasil.

Nesse prisma, se compreende, com Mézaros (1999), que o Estado assegura o suporte político de forma a beneficiar o sistema do capital, à medida que cria condições para a reprodução e manutenção do mesmo. Dentre outras ações, uma das mais marcantes é a retirada dos direitos dos trabalhadores (ANTUNES, 2009) e, como resultado, ocorrem perdas grandes no movimento dos trabalhadores. Essas ações culminam com a desregulamentação dos direitos do trabalho, precarização, um número enorme de demissões, trabalhadores temporários, terceirizados e subcontratados inclusive na administração pública, especialmente a partir da reforma do Estado.

O ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DE 1990: A PRIVATIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A economia brasileira segue a mesma lógica da dinâmica mundial, com a facilitação das importações por se tornarem mais baratas, o que estabeleceu uma intensa competição entre a produção nacional e as mercadorias importadas, levando à modernização do sistema produtivo nacional e, por outro lado, à falência das empresas nacionais incapazes de competir.

Santos (1999) defende que, na atualidade, existe a emergência de uma nova contratualidade liberal individualista, construída a partir do direito civil entre os indivíduos e não da ideia de contrato social entre agregações coletivas de interesses sociais divergentes. Frigotto (2003) assegura que as formas de regulação transnacional de mercado, a partir do final da década de 1980, impulsionaram um quadro de reorganização da lógica capitalista na perspectiva de mudança re-estruturativa da produção e do papel do Estado. Assim, o Estado se coloca como um agente regulador dos meios para a naturalização de seus pressupostos, dentre os quais, a educação, o combate à miséria e a recuperação da economia tem sido o foco.

Diante do quadro de exclusão e de miséria, com a pauperização de grande parcela do povo, o Estado brasileiro passou a criar ações de inserção social para as pessoas excluídas do mundo do trabalho por meio de políticas compensatórias. Por outro lado, as políticas estruturais em nome da qualidade, da tecnologia e da **modernidade** têm colaborado para

umentar o desemprego e a desigualdade social. O modo de produção capitalista passa por uma grande transformação, e o Estado contribui com o seu delineamento, à medida que se torna mínimo, no atendimento das necessidades sociais, e ampliado, no sentido dado por Gramsci (1976), quando quer levar a cabo as reformas. Esse encaminhamento, que foi definido pelo Estado brasileiro a partir da segunda metade da década de 1980, concretiza-se nos anos de 1990, conforme visto anteriormente, quando o ideário que sustenta o neoliberalismo passa a ser incorporado como um caminho que conduz ao crescimento econômico, cadenciando e orientando as políticas públicas.

Os governos que assumiram o poder nestas condições passaram a conviver com a situação que se apresentava, não apenas no Brasil, mas também nos países que assumiram o propósito da globalização. O Brasil, após um longo período de recrudescimento da democracia, ocasionado pela ditadura civil-militar, cuja ação governamental se deu com o apoio do poder civil, tornou-se “engessado pelos acordos bilaterais”, acabando por submeter-se, mais ainda, às determinações do capital e a uma onda enorme de “desregulamentações nas mais diversas esferas do mundo capitalista” (ANTUNES, 2009, p. 15).

Desse movimento de desestruturação do Estado e do mercado de trabalho, resulta uma grave crise de emprego. A desestruturação do mercado de trabalho, como sinaliza Pochmann (2007, p. 60), fundamentou-se em três componentes:

O primeiro está associado à presença, em larga escala, do desemprego em praticamente todos os segmentos sociais. O segundo componente que caracteriza a desestruturação do mercado de trabalho diz respeito à regressão dos postos de trabalho formais, o que contribui para a perda da participação do emprego assalariado no total das ocupações, também conhecido como desassalariamento [...] o terceiro refere-se ao processo de destruição dos postos de trabalho de melhor qualidade, sem a menor contrapartida nos empregos criados.

Entre os setores que reduziram empregos formais, o setor público foi destaque. A partir da segunda metade da década de 1990, o setor público reduziu “quase 1 milhão de empregos”. Isso tudo com o propósito

de atender às reformas “administrativas previdenciárias, que se encaixam no requisito” de “contenção de gasto operacional, em meio à elevação do superávit primário” para pagar dívidas públicas (POCHMANN, 2007, p. 72). Assim, a privatização se apresenta como alternativa usada não apenas na iniciativa privada, mas também no serviço público.

A PRIVATIZAÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E A MINIMIZAÇÃO DO ESTADO

As ações governamentais para diminuir os gastos públicos expressam a tentativa de compensar, em parte, o aumento das despesas públicas com encargos financeiros e demais gastos, sobretudo com a estabilidade monetária. A demissão de funcionários públicos não estáveis, a adoção da medida de demissão voluntária, com o Programa de Demissão Voluntária (PDV), o fechamento de organismos estatais, a privatização e a aprovação da reforma administrativa levaram a um enxugamento de pessoal nos setores públicos (POCHMANN, 2007). Assim, o setor público perdeu a importância que havia atingido na geração de empregos no país.

Nessa onda de reforma do Estado, a Lei de Responsabilidade Fiscal inibiu a efetivação de concursos públicos e estimulou a terceirização, tendo em vista que a contratação temporária, as despesas com a subcontratação de empresas, a contratação emergencial e de comissionados não são contadas como despesa de pessoal. A partir dessa condição, criaram-se e ampliaram-se novas modalidades de terceirização no setor público, como, por exemplo: a permissão, a concessão, as parcerias, as cooperativas, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Assim, com a reforma administrativa, foram criadas as condições para a implantação do processo de terceirização do serviço público. Com os governos assumidamente neoliberais, o processo de privatização se afirmou e, com ele, a terceirização. Durante o governo do presidente Collor (1990-1992), por exemplo, foi estabelecido: o confisco de dinheiro dos brasileiros depositado nos bancos, especialmente da poupança, nas contas correntes e outras formas de investimentos; o congelamento dos salários; a venda de

estatais para a iniciativa privada e a extinção de órgãos da administração pública com a demissão dos trabalhadores (ANTUNES, 2004).

Com a deposição de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência do país e, conforme Antunes (2004, p. 22), em seu governo:

[...]propõe crescimento da economia [...] mas intensifica a privatização, fala em combate à fome através de um assistencialismo estatal minguaado, mas nem longinquamente toca no padrão de acumulação que gera uma sociabilidade atravessada pela pauperização absoluta.

Na sequência, com Fernando Henrique Cardoso (FHC), concretiza-se a privatização, o encolhimento das funções do Estado, a abertura comercial e financeira, o arrocho salarial, o descaso com os servidores públicos, com as universidades públicas e com a educação em geral, as taxas de juros elevadas, entre outras características de governos liberais (ANTUNES, 2004).

Como resultado desse movimento, ocorreu um extraordinário aumento de produtividade e o acréscimo dos índices de desemprego, já que esse modelo de economia também diminui a mão de obra e o trabalho assalariado. Além disso, ocorreu a manutenção de altas taxas de juros para continuar atraindo capital estrangeiro especulativo e um grande número de privatizações foi realizado, com o intento de pagar os juros altos ao capital especulativo.

Antunes (2001) afirma que esse processo de reestruturação produtiva do capital forçou uma redefinição do Brasil em relação à divisão internacional do trabalho e sua (re)inserção no sistema produtivo global numa fase em que o capital financeiro e improdutivo espalha-se e afeta o conjunto dos países capitalistas. A conjugação destas condições universalizantes, conforme o autor, com as condições econômicas, políticas e sociais que particularizam o país, tem gerado fortes consequências no interior dos movimentos sociais, em especial entre o movimento operário e o sindical.

Antunes (2001) salienta ainda que, mediante as mudanças verificadas, no processo produtivo, houve um processo de precarização e intensificação da força de trabalho. Ocorreu um acréscimo acentuado de demissões, e muito poucos passaram a ser contratados. As propostas de flexibilização, de privatização, de desregulação e de desindustrialização tiveram forte impulso nos governos brasileiros e, com a retração da força de trabalho industrial, am-

pliou-se o “subproletariado, os terceirizados, os subempregados, ou seja, as distintas formas do trabalhador precarizado” (ANTUNES, 2001, p. 240).

Dessa maneira, o que se observa é que:

[...] as transformações que ocorrem no mundo do trabalho, ao contrário de diminuir o esforço dos trabalhadores [...] estão aumentando a precarização do trabalho em suas mais diversas formas, como trabalho terceirizado, de tempo parcial, temporário e informal (PRIEB, 2005, p. 201).

Além dessa tendência, acrescenta-se outra, dada pela:

Desqualificação de inúmeros setores operários, atingidos por uma gama diversa de transformações que levaram, de um lado, à desespecialização do operário industrial oriundo do fordismo, e, por outro lado, à massa de trabalhadores que oscila entre os temporários (que não tem nenhuma garantia de emprego), aos parciais (integrados precariamente às empresas), aos subcontratados, terceirizados (embora se saiba que há também, terceirização em segmentos ultraqualificados), aos trabalhadores da **economia informal** [...] No que se refere à desespecialização dos operários profissionais, em decorrência da criação dos **trabalhadores multifuncionais**, introduzidos pelo toyotismo, é relevante lembrar que este processo também significou um ataque ao saber profissional dos operários qualificados, a fim de diminuir seu poder sobre a produção e aumentar a intensidade do trabalho (ANTUNES, 2009, p. 57, grifo do autor).

Ao fragmentar e dispersar a esfera da produção, por meio da terceirização e das mudanças científicas, tecnológicas, dos meios de informação e operar com o desemprego e a inflação estruturais, o capital passou a acumular-se (CHAUI, 1999). Isso não ocorreu pela absorção e incorporação crescente dos indivíduos e grupos ao mercado de trabalho e consumo, mas, “por meio da exclusão crescente da maioria da sociedade, polarizando-a em dois blocos: o da carência absoluta e o do privilégio absoluto” (CHAUI, 1999, p. 48-49).

Chauí (1999) cita, como resultado dessas práticas, a perda de identidade, da autonomia do trabalhador, o reforço do poder burocrático, a perda da ideia de serviço público aos cidadãos, a privatização do público, o ataque ao saber dos trabalhadores e a submissão aos padrões neoliberais, que subordinam à lógica do mercado.

A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Com os escritos de Mészáros (2009), Antunes (1999, 2009), Harvey (1989) e Frigotto (2003), compreende-se que a crise brasileira, assim como a dos demais países capitalistas, não está no Estado, mas que se trata de uma crise estrutural do capital, de modo que a tática usada para superar e avançar na defesa dos interesses capitalistas é reformar o Estado e diminuir a sua atuação para superar a crise.

Peroni (2003) sinaliza que o mercado é que deve superar as falhas do Estado e, assim, a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Desse modo, a reforma gerencial adotada no Governo FHC e definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que culminou com várias emendas à Constituição, principalmente a Reforma Administrativa e Previdenciária, tinha o objetivo de reduzir e enxugar a máquina estatal e equilibrar as contas públicas (POCHMANN, 2007).

A terceirização é permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, até o momento, apenas no tocante ao trabalho temporário, conforme dispõe a Lei nº 6.019 (BRASIL, 1974), ao trabalho de vigilantes, de acordo com a Lei nº 7.102 (BRASIL, 1983), e de trabalhadores de serviços de limpeza e conservação, conforme a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), cujo inciso I dispõe que: “TST Enunciado nº 331 – [...] Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário” (BRASIL, 2011, p. 15).

Compreende-se, portanto, que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, pois o legislador estabelece como regra geral a ilegalidade da terceirização, e determina ainda que tal ilegalidade acarrete no vínculo direto e automático entre o trabalhador e o tomador de serviços. Na sequência, abre uma exceção, sublinhando que é lícito apenas no caso da contratação de trabalho temporário, que é regulamentado pela Lei nº 6.019 (BRASIL, 1974). Esta lei legitima a terceirização para atender apenas necessidades temporárias de qualquer atividade, porém limitada ao tempo/período de três meses.

No que diz respeito à administração Pública, o inciso II da Súmula 331, TST, estabelece que: “II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988)” (BRASIL, 2011, p. 15).

Esta posição deixa claro que a Administração Pública não pode terceirizar sua atividade-fim, mas, se o fizer, não é possível reconhecer o empregado como funcionário público. Essas determinações, entretanto, não estão sendo cumpridas em muitos casos na Administração Pública, e as empresas recorrem à terceirização, não apenas em busca do aumento da produtividade, mas também como poderosa ferramenta de redução de custos e de acumulação do capital.

Para atingir tal intento, o governo brasileiro buscou assegurar sua decisão por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 1001 (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Preconiza o Governo, dessa forma, medidas aplicáveis às esferas da federação, especialmente aos Estados e aos municípios, estabelecendo regras rígidas e restritivas às finanças, contando com o amparo da Constituição.

Torres (2000) assegura que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 1001/2000 foi influenciada, especialmente, pela experiência da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act/1994*), mas também se baseou no modelo dos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act/1990*) e no Tratado de Maastrich/1992, da União Europeia.

Em relação às despesas com pessoal pela LRF, elas são enquadradas praticamente como despesa obrigatória de caráter continuado, conforme o art. 61, § 1º, I, e o art. 37. Contando com o respaldo do art. 169, estabelece, portanto, limites aos gastos com pessoal nos artigos 19 e 20. Nesse sentido, em consonância com a LRF nº 1001 (BRASIL, 2000), a despesa total com pessoal envolve o somatório dos gastos de cada ente federado. Ferraz (2007, p. 4) menciona que o “tratamento dado às despesas de pessoal pelo legislador é genérico” e “compreende todos os valores de índole remuneratória”, valores pagos a “seus agentes civis e militares em atividade, inativos e pensionistas, bem como os encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência na condição do empregador”.

Ferraz (2007) assegura que a LRF, em relação à despesa pública, contempla duas categorias: as obrigatórias de caráter continuado; e outras derivadas de contratos e demais atos administrativos ou cuja repercussão não se estenda a, pelo menos, três exercícios consecutivos (art. 16). Chama a atenção o que Ferraz (2007) denomina como nó górdio, são as implicações da regra do art. 18, §, 1º da LRF/2000, que dispõe, no art. 18 § 1º, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como outras despesas de pessoal. Assim caracterizadas, ao invés de serem utilizadas apenas em casos especiais, tornaram-se regra, em nível federal, estadual, distrital ou municipal.

Dessa maneira, a terceirização passou a ser incorporada no serviço público, desde a década de 1960, por meio do Decreto nº 200, de 1967, respaldada, no art. 10 § 7º, pela caracterização de **descentralização**, como pode ser observado:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração recorrendo, sempre que possível, à **execução indireta, mediante contrato**, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967, p. 4, grifo do autor).

Essa prerrogativa legal, ao possibilitar a contratação de trabalhadores sem concurso para atuar no serviço público, revela quanto o país se colocava na defesa de interesses privados em detrimento dos públicos, indicando que a lógica da terceirização passou a ser uma questão presente nas relações de trabalho no país. Por outro lado, segundo Fernandes (1996, p. 2), a Admi-

nistração já contratava mediante a *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) e, quando trabalhadores, por algum motivo, recorriam à Justiça do Trabalho, esta julgava a “observância dos requisitos do trabalho” previstos na CLT.

Nesse viés, ao pleitear a relação trabalho-emprego, essa se firmou aplicando o **enunciado referido**. Ao assumir a terceirização como situação normal da administração pública, o Estado adota o paradigma da iniciativa privada e, nesse caso, deve-se observar o **desenvolvimento do Direito do Trabalho**.

No âmbito federal, a contratação de serviços terceirizados pela administração pública passou a constituir norma legal a partir da vigência do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo art. 10, § 7º, estabelece:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada [...]:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967, p. 3).

A Constituição Federal promulgada em 1988, quando prescreveu que os servidores públicos de todos os entes federados seriam regidos por regime jurídico único, afastou a possibilidade de adoção do regime celetista, prática comum nos anos de 1970 e 1980. Com a Constituição Federal, foi estabelecida a categoria dos servidores públicos, subdividindo-a entre servidores públicos civis, que fazem parte da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e servidores públicos empregados da Administração Indireta.

Ainda, com a Constituição de 1988, no art. 39, define-se: o Regime Jurídico Único (RJU) e os planos de carreira, para os servidores públicos civis e a possibilidade da aplicação da CLT para servidores públicos empregados, conforme dispôs o art. 173, § 1º, do estatuto político fundamental.

Assim, como sinaliza Fernandes (1996): para ambos os regimes de trabalho, tanto o RJU quanto a CLT, foi estabelecida, no art. 37, inciso

II, a obrigatoriedade da prévia participação e a aprovação em concurso público. Como consequência, o enunciado n. 256, transcrito, foi revisto pelo enunciado nº 331, com a seguinte redação:

Art. 331. Contrato de prestação de serviços – legalidade – revisão do enunciado nº 256.

I – a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974).

II – a contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, inc. II, da Constituição da República).

III – não vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados – atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto aquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (FERNANDES, 1996, p. 2).

Dessa maneira, se, por um lado, parece que haveria conquistas em relação aos direitos dos servidores, por outro, consolidaram-se os atos para a implantação das ações do governo com projeto neoliberal, promovendo-se, ainda, Emendas Constitucionais (ECs), como é o caso da: EC nº 150, de 1990 (que delibera sobre Organização da Administração Central); Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994 (Fundo Social de Emergência) com o propósito de sanear as finanças e estabilizar a economia; EC nº 19, de 1998, que dispõe sobre normas e princípios da Administração Pública e muda o regime dos servidores, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades do DF; e a EC nº 20, de 1998, que estabelece mudanças no sistema da previdência social.

Diante dessas mudanças, portanto, as relações de trabalho passaram a ser reguladas por duas formas possíveis de regime jurídico: o estatutário e a CLT; mas podem ser flexibilizadas por meio de contratos precários e

temporários. Filgueiras (2006) assegura que, na reforma administrativa, a questão básica foi a separação dos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções próprias do Estado, e as outras abriram a possibilidade de terceirização de várias atividades da área social para a iniciativa privada. Isso provoca grandes mudanças e está:

[...] associado à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros – quando os salários pagos ultrapassam mais de 60% das receitas – e por ineficiência (FILGUEIRAS, 2006, p. 111).

Com as mudanças estabelecidas no texto constitucional, notadamente as implementadas pela Emenda 19, que alterou a redação do art. 37 da Constituição Federal, a contratação de pessoal para o serviço público voltou a ser possível pelo regime instituído na Consolidação das Leis do Trabalho, o que na prática se concretizou, sobretudo, no caso das contratações ocorridas no âmbito das entidades empresariais estatais. Isso significa que a própria Constituição acaba sendo desrespeitada, com as emendas propostas e definidas.

No campo da administração pública, a flexibilização na legislação trabalhista legitimou a reforma administrativa, admitindo-se outras formas de contratação de pessoal pelo Estado, como terceirização, contratação por meio de fundações, ONGs, *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* (OSCIPs), cooperativas, agências reguladoras, convênios com a admissão de estagiários, dentre outras.

Augusto Junior (2009, p. 107) asseguram que, conceitualmente, na perspectiva de administração de recursos humanos, a terceirização é “uma estratégia e prática de gestão”, que se caracteriza “pelo repasse de um serviço ou produção” para outra instituição, “por meio de assinatura de contrato entre as partes”.

Assim, a Administração Pública transfere o desempenho de atividades materiais e complementares, que são de sua competência legal, para instituições e organismos internacionais, ocorrendo, assim, a terceirização¹,

1 Este caso é semelhante ao das empresas privadas que transferem parte de sua produção para outras empresas dentro da lógica de redução de custos. Este fenômeno acabou sendo incorporado pelas empresas e culmina com a divisão da classe trabalhadora e facilita ainda mais a precarização das relações de trabalho.

que encontra amparo legal de distinta natureza jurídica. Este amparo, entretanto, não é ilimitado, tendo em vista que, inicialmente, a legislação permite que a terceirização seja adotada especialmente em serviços e atividades instrumentais ao funcionamento da administração pública como, por exemplo: limpeza, alimentação, transporte, vigilância, entre outros.

A contratação de serviços, nas esferas estadual, municipal e distrital, teve suas ações disciplinadas, na década de 1990, com a Lei nº 8.666 de 1993 e com as alterações por meio da Lei nº 8.883 de 1994, pois, ao tratar das licitações e contratos da administração pública, especialmente a última, permitiram um aumento na terceirização.

Na mesma esteira de terceirização, com a Lei nº 8.745 de 1993, regulamentou-se o contrato por tempo determinado sem concurso, **nos casos excepcionais e temporários**. Esta lei, portanto, define os casos em que a contratação pode ocorrer, evidenciando situações em que a contratação é regular ou irregular.

Nesse sentido, percebe-se que o direito que deveria ser usado como forma de coibir os abusos e a exploração veio, exatamente, para permitir a precarização das relações de trabalho, especialmente a partir de 1993, quando se dá o respaldo jurídico à terceirização. Mediante essa autorização legal, as contratantes, para reduzir custos, deixam de efetuar pagamentos como, por exemplo, fundo de garantia, verbas rescisórias, férias, décimo terceiro, dentre outros direitos, que são negados aos trabalhadores.

Assim, à medida que os trabalhadores não têm direitos, a precarização atinge patamares assustadores, e as empresas prestadoras de serviços se beneficiam justamente desta situação e do exército de mão de obra disponível. A terceirização, portanto, mais do que uma maneira de reduzir custos e ampliar lucros, foi colocada como instrumento do capital para instalar o consentimento e a subordinação, por meio da insegurança e da necessidade que os trabalhadores têm, não apenas de sobreviver, mas de se manter em um contexto de consumismo e de fetichização das mercadorias.

DEMARCAÇÃO LEGAL PARA A TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A administração pública, na conjuntura atual, tem apresentado similitude com os controles de qualidade e eficiência empreendidos pela iniciativa privada. Em nome da redução do aparato estatal, do aumento da eficiência na prestação de serviços e da redução dos gastos públicos, a prática da terceirização pelo Poder Público tem sido empregada como sinônimo de eficiência no modelo de administração gerencial.

Nessa perspectiva, a realização de contratos terceirizados pelo Poder Público é lícita, desde que seja adotada na atividade-meio, que proporciona condições para uma instituição atingir seus objetivos. Elas são importantes para que o funcionamento aconteça como, por exemplo, as atividades relacionadas: à limpeza; à conservação e manutenção de prédios; à operação de elevadores; à vigilância; aos serviços de tecnologia da informação; dentre outras.

Uma questão que precisa ser considerada com seriedade é que tanto as empresas quanto o próprio Estado têm se baseado na Lei nº 8.666 de 1993, para realizar as contratações terceirizadas, infringindo a Constituição no que se refere à obrigatoriedade de concursos públicos. Como a referida lei não foi revogada, continua sendo empregada.

O período de contrato como prestador de serviço, sem vínculo, nem direito social, não atinge os direitos do trabalhador apenas no momento da contratação. Ele deixa uma lacuna em sua trajetória profissional que, no final de carreira, na época da aposentadoria, não tem como contar e passa a ser um tempo perdido.

Em relação à administração pública e às contratações, o Decreto nº 2. 271 (BRASIL, 1997, p. 1) estabelece que:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Poder-se-ia compreender, nessa ótica, que as atividades mencionadas não seriam atividades-fim, mas atividades-meio. Ocorre que elas são atividades de caráter permanente, quer dizer, a limpeza, a manutenção, não são ações feitas apenas em determinados períodos. Souto Maior (2012)² é enfático nesta questão, ao assegurar que, por se tratar do setor público, esta diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio não existe constitucionalmente. Isso se deve ao fato de que a administração pública presta serviços à comunidade. Dentro dessa prestação de serviços existem trabalhos que são permanentes e está no mesmo contexto; então, assinala Souto Maior, não há diferenciação entre essas atividades no setor público. Assim, do ponto de vista constitucional da administração pública, esta diferenciação não tem validade.

Outra questão é que isso não defende os interesses públicos, pois esses implicam em fazer valer os interesses presentes na Constituição, o que não é considerado no caso das contratações. Os interesses, pelo que se observa neste caso, são os interesses dos que exploram os trabalhadores e o trabalho desses como um todo. Ainda, de acordo com a Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), “a concessão de serviço público corresponde à delegação de uma atividade à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que passam a atuar em nome do Estado”. Por sua vez, Faria (2001, p. 7) assinala que: “os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem a sua própria razão de ser”. As atividades-meio, como sinaliza Augusto Junior (2009, p. 108), são as:

[...] voltadas à gestão e planejamento de programas/políticas públicas”, e também elas devem obedecer a “algumas limitações, principalmente as atividades relacionadas às categorias que fazem parte do Plano de cargos e salários, exceto quando se trata de cargo extinto.

De igual modo, o autor destaca que outras atividades, de caráter administrativo, não poderiam ser terceirizadas:

[...] a prática de atos administrativos (expedição de autorizações, licenças, certidões ou declarações, inscrições, registro ou certificação, decisão ou homologação de processos administrativos), mesmo sendo concebida como atividade dessa natureza [meio], não pode ser terceirizada (AUGUSTO JUNIOR, 2009, p. 114-115).

2 Souto Maior Jorge Luis, Juiz do Trabalho e Professor da USP, em entrevista no Programa Justiça do Trabalho na TV produzida, em 2012, pelo Tribunal Regional do Trabalho, de Santa Catarina.

De maneira geral, a partir da flexibilização da legislação em relação à terceirização, esta passou a ser amplamente utilizada no serviço público brasileiro. Di Pietro (2006, p. 228) explica que:

A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a administração pública.

Os trabalhadores terceirizados que executam estes serviços são **explorados** e **usados**, pois, ao regulamentar-se a terceirização e ao fazer com que os terceirizados temporários cumpram funções que cabem aos servidores efetivos, eles fragilizam, por conta do trabalho que realizam, as ações dos próprios servidores efetivos diante do Estado. Isso pode ser constatado, por exemplo, durante as greves da categoria de servidores públicos, visto que o trabalho não para, pois os temporários executam as tarefas que cabem normalmente aos servidores públicos concursados. Dessa forma, as contratações, além da precarização nas relações de trabalho, provocam o estranhamento, pois “o trabalho estranhado, estranha o homem em relação a si mesmo e aos outros homens, estranha do homem o gênero humano” (MARX, 2009, p. 84). Constitui-se, nessa lógica, o trabalhador como um alienado, e o trabalho, como alienante.

A TERCEIRIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Nas universidades públicas federais e estaduais, a terceirização de serviços tornou-se prática comum no que diz respeito à gestão de pessoas, praticamente uma regra, tornando-se um exemplo da crueldade das formas legais de contratação e subcontratação. Essa situação pode ser evidenciada especialmente no caso dos serviços de vigilância e limpeza que são executados nas universidades públicas por trabalhadores terceirizados e culmina com as greves realizadas por trabalhadores terceirizados, contra o atraso de salários, contra o não pagamento de 13º salário e de férias.

As formas de contratação, ao privilegiarem empresas que cobram o menor preço, por conta da lei de licitações, por um lado, fazem com

que as universidades deixem de realizar o pagamento quando do não cumprimento dos acordos, mas, por outro lado, acabam punindo os próprios trabalhadores quando as universidades suspendem os contratos e pagamentos. Isso se explica porque essas empresas, normalmente, não têm uma boa situação financeira, e para garantir o preço na hora da licitação pagam salários muito baixos e não cumprem com os direitos trabalhistas.

Esse tipo de contratação e as condições em que são realizadas, entretanto, provocaram reações e, em algumas instituições, como é o caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), levaram às manifestações e paralisação dos serviços no mês de maio de 2015. Esses fatos foram apresentados pela revista *Carta Capital*, com o título *Terceirizados e precarizados, novas vozes na universidade*, em que os autores chamam a atenção para a terceirização e a problemática que a envolveu no Rio de Janeiro.

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), várias faculdades suspenderam suas atividades docentes por duas semanas devido à paralisação dos serviços prestados por empregados terceirizados de segurança e limpeza, pois estes se encontravam havia meses sem receber salário e executavam o trabalho em condições precárias.

Esses trabalhadores em greve levantaram a bandeira do que vem acontecendo há bastante tempo: a desvalorização e precarização do trabalho, que se manifesta de forma intensa sobre os terceirizados, contratados e subcontratados. Na Revista *Carta Capital*, a matéria apresentada por Dantas e Seto (2015) dá um indicativo do que está acontecendo e retrata o momento em que estudantes entraram em greve, uma vez que os autores referendam que não se pode tolerar que o acesso aos estudos dependa de trabalhadores em condições de escravidão. A paralisação dos empregados terceirizados nas universidades públicas, ao mesmo tempo em que escancara as condições de trabalho e a crise instalada, cumpre, como afirmam os autores:

[...] papel pedagógico para uma parcela dos estudantes: os banheiros entupidos, o sentimento de insegurança nos *campi* e demais consequências dos braços cruzados de faxineiros, seguranças e porteiros deram visibilidade a esses profissionais, invisíveis no funcionamento diário da universidade. Pela ausência, a comunidade universitária deu-se conta da importância da presença desses homens e mulheres que cumprem funções **ditas braçais**, essenciais, porém, ao bom funcionamento das demais funções **intelectuais** (DANTAS; SETO, 2015, grifo do autor).

Essa realidade identificada na UFRJ publiciza situação evidenciada em muitas outras instituições de ensino superior, e demonstra que normalmente são os já excluídos socialmente as maiores vítimas nos momentos de crise. Com os cortes no orçamento do Ministério da Educação, as maiores vítimas são os empregados terceirizados e estudantes que enfrentam inúmeras dificuldades financeiras, o que culmina com a sua exclusão da universidade, pois, com o restaurante universitário inativo e com dificuldade para pagar o transporte, torna-se impossível continuar estudando.

As universidades vêm há muito tempo sofrendo com o problema da falta de recursos, sobretudo a partir da implantação do Reuni, que gerou uma expansão sem qualidade. Ao expandir os campi foi necessário que os parques recursos fossem divididos, tendo em vista a ampliação do número de: estudantes, espaços físicos e pedagógicos e contratação de pessoal para realização dos cursos, aulas e demais atividades que envolvem as IES. Além da UFRJ, outras duas grandes universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF) – também enfrentam problemas de interrupção das aulas ou de serviços essenciais. Os problemas que envolvem as instituições são comuns e estão relacionados com a quantidade de repasses orçamentários do governo federal ou estadual e a precariedade da gestão do pessoal terceirizado.

Em debate, a Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ADUFRJ) alerta para a privatização das relações de trabalho dentro da universidade, e, conforme o sindicato, se anteriormente a terceirização era um recurso para suprir funções temporárias ou cargos que não fazem parte do quadro permanente (MONTEIRO, 2014), atualmente isso virou regra. Nessa perspectiva, no que se relaciona às contratações, pode-se afirmar que o número de contratados aumentou consideravelmente nos últimos anos.

O ex-reitor dessa da UFRJ, professor Carlos Levi (apud MONTEIRO, 2014), reafirmou que, entre outros fatores, o **grave problema** salarial e a **alta rotatividade** rompem com o *ethos* da produção universitária. O ex-reitor assegurou ainda que a terceirização, que teve início nos anos de 1990, infelizmente continua. A afirmação de Levi alerta para a progressiva privatização na educação pública, pela qual, em nome da eficiência, da

diminuição de gastos e da alegação de que os servidores públicos são preguiçosos e descomprometidos (nos últimos tempos se verificou o retorno de um discurso de ineficiência dos serviços públicos), se intensifica a privatização, com a terceirização despontando como solução.

A aplicabilidade dessa ação é amparada pelo Ministério da Educação, conforme se constata no site do MEC do dia 20 de maio de 2015, em que é citada e defendida a decisão do STF pela constitucionalidade da Lei nº 9.637/1998, que instituiu o modelo neoliberal-gerencial das organizações sociais criado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O Ministério defende que “não é uma terceirização de atividade estatal, mas um mecanismo de parceria para fomentar as atividades previstas na lei, de forma a dar qualidade e excelência aos serviços públicos” (BRASIL, 2015).

A defesa da terceirização por parte do MEC não é nenhuma novidade, visto que, nos setores da instituição, é muito grande a quantidade de terceirizados e contratados temporários que substituem os funcionários efetivos. O MEC tem contratado consultores por meio de parcerias com a UNESCO, a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outros organismos internacionais, o que coloca estes contratados, denominados consultores, em condições precárias de trabalho, sem nenhuma segurança, sendo contratados por **produto**³, embora realizem seu trabalho no espaço físico do MEC e substituam servidores efetivos. Nesse aspecto, portanto, e com o objetivo de atender aos princípios capitalistas neoliberais, o Estado brasileiro tem utilizado o trabalho dos consultores substituindo os servidores concursados, deflagrando um processo de precarização do trabalho nas suas variadas secretarias, coordenações e ministérios.

Outro exemplo da defesa do MEC da terceirização está na proposta do presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de criar Organizações Sociais (OS) para as universidades

³ Os consultores são contratados por tempo determinado na modalidade produto, isso significa que eles devem realizar trabalhos (normalmente envolvendo pesquisas) que contribuam para o desenvolvimento da educação em nível nacional.

federais. O Estado, neste viés, para atender à iniciativa privada, transfere para ela ou para o terceiro setor serviços educacionais, sociais, científicos e culturais, ao mesmo tempo em que se utiliza de seu aparato coercitivo para impor suas propostas.

Nessa perspectiva, pode-se compreender que as ações obedecem à lógica do capital e às tendências mercadológicas. Às instituições públicas de ensino superior, têm sido determinadas tendências que diminuem cada vez mais a autonomia e desarticulam a organização e mobilização dos servidores das instituições de ensino, pois, ao mesmo tempo em que são determinadas as tarefas, abre-se cada vez mais espaço às empresas privadas.

A terceirização constitui-se como uma grande condição e fere a Constituição, que deixa claro que a contratação, sem concurso, só pode ser realizada em casos excepcionais, denominados de **excepcional interesse público**, conforme visto anteriormente.

Assim, em nome da redução do custo de trabalho, sacrificam-se os trabalhadores da empresa privada que presta o serviço (trabalho realizado em condições exploratórias e que não repassa os direitos assegurados por lei, na maioria dos casos). Nessa lógica, universidades públicas acabam legitimando a exploração e exposição de pessoas a condições subumanas de trabalho, pois os trabalhadores terceirizados têm, em geral, salários, benefícios, garantia do cumprimento dos direitos trabalhistas e condições de trabalho inferiores, caracterizando a precarização do trabalho. Ainda, o trabalho realizado por cada uma das pessoas terceirizadas passa a pertencer à empresa contratante, e o trabalhador é considerado apenas como uma peça da engrenagem. Nesse sentido, na execução do seu trabalho, os terceirizados vivem situações em que o trabalho aparece como uma perversão, pois, conforme Marx (2009) denunciou, o trabalho transforma-se em objeto, que o trabalhador só pode adquirir com tremendo esforço e com interrupções imprevisíveis. Trata-se do trabalho estranhado e a apropriação do objeto também aparece como estranhamento, a tal ponto que, quanto mais objetos o trabalhador produz, tanto menos pode possuir e tanto mais fica dominado pelo seu produto, o capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atual conjuntura, as condições nas relações de trabalho passaram a exigir um trabalhador polivalente com engajamento e **envolvimento participativo** estimulado dos trabalhadores, embora seja uma “participação manipuladora” que “preserva na essência” as condições do “trabalho alienado, estranhado” (ANTUNES, 2001, p. 52).

Teodoro e Domingues (2010) afirmam que o capital tenta se apropriar da subjetividade do trabalhador, por meio do trabalho imaterial, e fazê-lo sentir-se parceiro e aliado. Nesse sentido, o trabalho se torna estranhado.

A querela sobre a questão da terceirização e precarização do trabalho está ligada ao modelo de Estado, de sociedade e, inclusive, de governo, como no caso brasileiro, em que o governo formula políticas a fim de satisfazer as exigências do capitalismo nacional e internacional, do empresariado, dos organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, a UNESCO e a OEI, dentre outros, no caso da educação. Assim, uma das questões que precisa ser considerada, neste caso, é a influência dessas organizações que, na sua linguagem de inclusão/exclusão, escondem muito dos interesses aos quais atendem.

Em relação ao Estado, portanto, cumprindo a lógica do capitalismo globalizado, o Brasil colocou-se na esteira das privatizações e terceirizações, ampliando, com isso, os espaços econômicos empresariais e também a subordinação à dinâmica do mercado internacional. Ao assumir essa postura, o Estado insere-se em uma perspectiva de descentralização e privatização dos programas educacionais, sociais e econômicos. As parcerias entre o público e o privado, a terceirização e a precarização nas relações de trabalho, iniciadas nos governos instalados nas décadas anteriores, persistem, e a redução nas ações que envolvem os gastos públicos (saúde, educação, previdência social, entre outros) são um indicativo de que o Estado mínimo continua sendo uma realidade no País. Essas características são o indicativo do neoliberalismo, conforme visto anteriormente.

Catharino (1997, p. 71, grifo do autor) chama a terceirização de sequela do neoliberalismo, quando afirma que:

Por isso, e pelo mais que poderia ser dito, a **terceirização** é uma via aberta, em última análise, à exploração do trabalho humano, no fundo considerado como mercadoria, ao gosto dos economistas puros, como os **neoliberalistas**, adeptos da máxima liberalização de um **mercado auto-regulado**.

A alienação do trabalho o configura como flexibilizado, fragmentado, precarizado e afastado dos próprios sujeitos que o realizam. Essa condição gera a insegurança, o distanciamento dos demais servidores, a falta de expectativas com relação à educação, à saúde e demais setores públicos, por meio da terceirização e precarização do trabalho, e acaba caracterizando as relações de trabalho como algo que provoca o desencanto, a perda do sentido ontológico do trabalho, afetando a vida pessoal desses trabalhadores. Torna-se, dessa maneira, um obstáculo ao devir do ser humano.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil: (Collor, FHC e Lula)**. Campinas: Autores Associados, 2004.

ANTUNES, R. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: da revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora**. São Paulo: Cortez, 1990.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

AUGUSTO JUNIOR, F. Terceirização no setor público brasileiro. In: DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. (Org.). **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)**. São Paulo: Annablume, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Forense, 2001.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 29 ago. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 29 ago. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 1001/00, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 jan. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7102.htm>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Supremo julga constitucional modelo estabelecido pela lei**. 20 abr. 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/?view=222:noticias&id=21238:supremo-julga-constitucional-modelo-estabelecido-pela-lei>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Treinamento em processo administrativo disciplinar (PAD)**: formação de membros de comissões. Brasília, 2003. Apostila. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/.../treinamento_em_processo_administrativo.p....>. Acesso em: 23 dez. 2012.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei nº 4.330, de 26 de outubro de 2004. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331 do TST. Contrato de prestação de serviços legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) – Res. 174/2011. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, 31 maio 2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, 814).

CARDOSO, F. H. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

CATHARINO, J. M. **Neoliberalismo e sequela: privatização, desregulação, flexibilização, terceirização**. São Paulo: LTr, 1997.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. In: PAOLI, M. C. P. M.; OLIVEIRA, F. (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-51.

DAL ROSSO, S. Intensidade e imaterialidade do trabalho e saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4 n. 1, p. 65-91, mar. 2006.

DANTAS, M.; SETO, K. S. Terceirizados e precarizados, novas vozes na universidade. **Carta Capital**, São Paulo, 23 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/terceirizados-e-precarizados-novas-vozes-na-universidade-9490.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2006.

DRUCK, M. G. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica – um estudo do complexo petroquímico da Bahia**. São Paulo: Boitempo, 1999.

FARIA, W. S. A avaliação de processos jurídicos. **Revista dos Tribunais**. Brasília, 2001.

FERNANDES, J. U. J. A terceirização no serviço público. **Síntese Trabalhista**, Brasília, n. 79, p. 132-139, jan. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176404>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

FERRAZ, L. A. Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – ReDAE**, Salvador, n. 8, p. 1-19, jan. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/.../REDAE-8-NOVEMBRO-2006-2007>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere**: seleção e tradução de 233 cartas das edições italianas de 1947 e 1955 por Noênio Spínola. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

MAIOR, J. L. S. Terceirização na administração pública: uma prática inconstitucional. **Revista LTr**, São Paulo, v. 70, n. 11, p. 1307-1317, nov. 2006.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Inédito de O capital**: resultados do processo de produção imediata. São Paulo: Ed. Moraes, 1985. Cap. 6.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2011. v. 1.

MARX, K. O trabalho alienado, primeiro manuscrito. In: MARX, K. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 110-122.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. **Ad Hominem: Revista de Filosofia, Política, Ciência da História**, São Paulo, n. 1, t. 1, p. 83-124, 1999.

MONTEIRO, E. Em debate, Adufrj-SSind alerta para a privatização das relações de trabalho dentro da universidade. **AdURRJ**, Rio de Janeiro, 10 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.adufrj.org.br/index.php/destaques1/1931-terceiriza%C3%A7%C3%A3o-ataca-universidade-p%C3%BAblica.html>>. Acesso em: 12 maio 2013.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

POCHMANN, M. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 59-73.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999.

PRIEB, S. **O trabalho à beira do abismo: uma crítica Marxista à tese do fim da centralidade do trabalho**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, A. et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto-CODECON, 1999. p. 33-75.

SOUTO MAIOR, J. L. **Terceirização no setor público**. Entrevista concedida ao Programa Justiça do Trabalho na TV. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=b8K8Lt8eUcA>>. Acesso em: 15 out. 2012.

THEODORO, M. C. M.; DOMINGUES, G. M. P. G. Alternativas para o sindicalismo: o enquadramento sindical pela atividade do trabalhador ou do tomador dos serviços. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 76, n. 2, p. 72-83, abr./jun. 2010.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.





Políticas públicas em educação: desafios e perspectivas da inclusão

Marta Rejane Proença Filietaz,
Ana Cristina Guarinello e Oséias Santos de Oliveira

INTRODUÇÃO

A temática da inclusão, atualmente foco de debate em larga escala no contexto da sociedade e, mais precisamente, no meio educacional, encontra ressonância na delimitação das políticas, dos programas e ações que visam integrar e incluir socialmente os sujeitos excluídos dos processos escolares, produtivos e culturais.

Neste texto tem-se a intenção de apresentar a trajetória de constituição da ideia de inclusão, a partir dos referenciais teóricos e da legislação, o que abrange desde o macrocontexto internacional até o microcontexto, caracterizado como o sistema de ensino brasileiro e, no seu interior, as instituições escolares.

De modo muito perspicaz, os encaminhamentos tomados a partir dos grandes movimentos mundiais em prol da educação – capitaneados por organismos internacionais – influenciam decisivamente a tomada de decisões e a construção das agendas das políticas educacionais brasileiras. Nesse sentido, cabe refletir sobre os propósitos de inclusão expostos na legislação, por meio dos quais se insere uma tentativa de consolidação de um ideário inclusivo, o que nem sempre se torna efetivo, na prática escolar, tendo em vista as condições estruturais e arquitetônicas, a formação docente e os entendimentos da função social da escola no contexto neoliberal.

O MACROCENÁRIO INTERNACIONAL E SEUS EFEITOS NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: A INCLUSÃO COMO PROPÓSITO

A relação entre as políticas públicas de educação e os contextos mais amplos da sociedade contemporânea se pauta, essencialmente, pela diversidade. Decorrente das desigualdades sociais, econômicas e culturais que se ampliam em proporções mundiais e que encontram sustentação na hegemonia econômica e tecnológica de uma minoria dominante, as questões da diversidade precisam ser revisitadas sob a ótica da inclusão dos sujeitos que constantemente são excluídos dos contextos produtivos, e assim acabam ficando à margem também do sistema educativo.

A condição de atrelamento das ações políticas no sentido de promover a inclusão pode ser facilmente observada ao se considerar os efeitos das políticas públicas nos indicadores sociais, a exemplo das referentes ao sistema público de ensino, que assinalam índices de qualidade, de repetência, de evasão, de abandono, entre outros. Cada vez mais as políticas educacionais estão sendo impregnadas de uma retórica inclusiva, mas que, no decorrer das práticas em contextos escolares ou em outros espaços dos sistemas de ensino, nem sempre se consolidam como uma inclusão de fato, antes deixam revelar resquícios de uma **pseudo** inclusão, propagada com o intuito de adequar aos interesses de governos ou de outros grupos da sociedade civil (OLIVEIRA, 2009).

Ao se considerar a função equalizadora da educação, percebe-se que o papel do Estado se fixa na garantia de políticas cada vez mais concentradas na oferta, no acesso e no estabelecimento das condições ideais para que os estudantes permaneçam na escola com qualidade. Contudo, como assegura Oliveira (2007), no interior do sistema de ensino se sobressai, por um lado, em um grande conflito decorrente da franca ampliação de vagas e ações para promoção da qualidade e, por outro lado, pelo estabelecimento de uma agenda política e econômica conservadora.

A tensão provocada pode ser reveladora de contradições e desafios aos quais a educação brasileira precisa urgentemente enfrentar. É o que pondera Oliveira (2007, p. 666), quando reflete que:

[...] além do atendimento à demanda por mais educação, debatemos-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional.

Kassar (2001) registra que os países latino-americanos foram intimidados, na década de 1990, por organizações internacionais – que desempenharam um papel de idealizadores e financiadores da educação –, a elevar os índices de alfabetização, minimizando a evasão e repetência nas escolas, e também foram convocados a enfrentar os demais problemas que assombravam o panorama educacional. O Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, é chamado por organismos como a

Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) a inserir-se na grande agenda da educação mundial. Os discursos, nesse período, se voltaram para uma educação pública e de acesso a todos e que ganha a conotação de direito de todos, enfim, propalava-se uma escola democrática que pudesse acolher aos distintos sujeitos que acorrem à educação como meio para a transformação social. Face aos movimentos mundiais, torna-se frequente a intenção para uma escola para todos, e o que se pressupõe é uma educação inclusiva.

Nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as ações educacionais foram fortemente influenciadas pelas propostas e metas estabelecidas pelos órgãos internacionais, o que se evidencia na delimitação das Conferências Internacionais da Educação amplamente difundidas a partir dos anos de 1990. Em uma linha histórica, esses movimentos mundiais em prol da educação deixaram como legado declarações e compromissos que deveriam ser assumidos por todos os países signatários participantes, podendo ser identificados como:

- a) Declaração de Educação para Todos (Conferência de Jomtien, Tailândia/1990);
- b) Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Conferência de Nova Delhi, Índia/1993);
- c) Declaração de Salamanca sobre princípios, política e práticas na área das necessidades educativas especiais (Conferência de Salamanca, Espanha/1994);
- d) Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos (V Conferência Internacional Sobre Educação de Jovens e Adultos, Alemanha/1997);
- e) Educação e Formação ao longo de toda a vida: uma ponte para o futuro (Congresso Internacional sobre Ensino Técnico e Profissional, Coreia do Sul/1999);
- f) Compromisso de Dacar (Fórum de Dacar, Senegal, 2000);
- g) Declaração de Incheon (Fórum Mundial de Educação, Coreia do Sul, 2015).

Oliveira, Pereira e Zientarski (2009, p. 02) conjecturam que os diferentes movimentos ocorridos entre 1990 e 2000 foram decisivos e que podem ser compreendidos como momentos históricos para a educação. No seu bojo revelam “a preocupação de organismos internacionais, governos e sociedade civil em reverter o quadro caótico referente à qualidade, acesso, permanência, inclusão e universalização da educação em grande parte dos países do mundo”. No caso brasileiro, os reflexos das decisões e encaminhamentos propostos nestes importantes espaços de debate se fazem sentir no que tange ao planejamento e à organização da educação, consignado nas atuais políticas de Estado. Nesse contexto podem ser evidenciados significativos avanços e diversas tentativas de promover uma educação pública de qualidade, contudo, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar os seis objetivos propostos para Educação para Todos (EPT), quais sejam:

- a) educação e cuidados na primeira infância;
- b) universalização da educação primária;
- c) necessidades de aprendizagem dos jovens e dos adultos;
- d) alfabetização de adultos;
- e) paridade e igualdade de gênero;
- f) qualidade da educação.

Cabe destacar que as ações propostas pelos organismos internacionais se pautam em larga escala pelo ideal capitalista neoliberal, sendo imprescindível concordar com a visão de Dourado (2002) que insere a discussão sobre o envolvimento do Banco Mundial na defesa do princípio da priorização da educação básica que lança as bases para a construção de mecanismos ideológicos, sobretudo em países como o Brasil, que ainda luta para garantir a democratização do acesso à educação básica e a permanência com qualidade nesse nível de ensino.

Neste sentido, a análise de Dourado (2002, p. 239-240) aponta que:

Ao priorizar a educação básica escolar, restrita à aprendizagem das habilidades cognitivas básicas, as propostas do Banco Mundial indicam que o discurso da centralidade do conhecimento, a despeito de enunciado, configura-se como um artifício de retórica e adesão às premissas do neoliberalismo, reduzindo o processo de formação

a uma visão de racionalidade instrumental, tutelada, restrita e funcional ante o conhecimento universal historicamente produzido. Em contrapartida, essas políticas acarretam a secundarização de projetos de educação não-formal, o redirecionamento da educação profissional e o processo crescente de privatização da educação, especialmente da educação superior.

No enfrentamento das contradições manifestas nos processos de democratização e das restritas e desiguais possibilidades de acesso à educação, é que se inserem, portanto, as bases orientadoras da educação, estabelecidas no arcabouço das documentações internacionais. Dentre todas as orientações que emanam do cenário macro, já referidas anteriormente, três em particular podem ser destacadas como as de maior evidência para propagação das ideias de uma educação inclusiva, a saber: a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), a Declaração de Salamanca (1994) e o Compromisso de Dacar (2000). Tais documentos, uma vez corroborados internacionalmente, foram decisivos para que, no cenário brasileiro, fossem produzidos documentos legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o Plano Nacional de Educação (2001) e também as Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica (BRASIL, 2001d), dentre tantas outras regulamentações que foram determinantes para o estabelecimento de políticas reguladoras das práticas no cotidiano das escolas, fixando os alicerces para uma educação democrática e inclusiva.

Pode-se inferir, dada a relação estabelecida entre o cenário macro internacional e as ações executadas internamente, na conjuntura brasileira, que essas normatizações legais foram algumas das iniciativas mais importantes na tentativa de introduzir mudanças estruturais nas relações sociais e civis visando à redemocratização do Estado e à descentralização do poder para os Municípios e Estados, possibilitando maior autonomia para que estes pudessem planejar, gerir e implementar suas políticas educacionais (SOUZA, 2010).

A educação passa então a ser concebida, a partir da vasta produção legal em voga nos tempos atuais, como integrante de um conjunto de políticas públicas e sociais, sendo que isso decorre da inserção dos princípios que reiteram a premissa de que a educação é direito de todos – conforme expressa a Declaração dos Direitos Humanos, adotada pela Organização

das Nações Unidas (ONU) em 1948, e ratificam as políticas educacionais brasileiras, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB (Lei nº 9.394 – BRASIL, 1996). Esses princípios, aliás, estão presentes em instrumentos normativos, decretos e programas advindos dos marcos legais primários e passam a reforçar a orientação sobre um projeto educacional que tenha como característica a inclusão social e, em especial, a escolar.

Quanto aos propósitos de inclusão das pessoas com deficiência, os dados estatísticos referentes ao quadro internacional de acesso à educação eram surpreendentes, no início da década de 1990. Os índices nada animadores expostos pela Declaração de Educação para Todos mostravam que mais de 100 milhões de crianças não tinham acesso à escolarização primária, em um universo estimado, à época, de 600 milhões de pessoas com deficiência no mundo; 150 milhões tinham idade inferior a 15 anos e menos de 2% destas recebiam qualquer modalidade de educação, apesar dos esforços e das recomendações de organismos nacionais e internacionais (UNESCO, 1990).

A Declaração de Salamanca (1994) acontece, aliás, impulsionada pelo propósito de líderes mundiais e da própria Organização das Nações Unidas para que ocorresse a universalização dos direitos das pessoas com necessidades especiais, em particular, do direito à educação. Cabe salientar que tal intento já vinha sendo concebido desde o final da Segunda Guerra Mundial, em particular no tocante à valorização dos direitos humanos e dos conceitos de igualdade de oportunidades, de direito à diferença, de justiça social e solidariedade nas novas concepções jurídico-políticas, filosóficas e sociais (FILIETAZ, 2006).

O processo de inclusão almejado no esboço das normatizações legais se ampara na ideia da universalização dos direitos humanos e presume uma sociedade democrática, na qual todos possam exercer sua cidadania e onde vigore o respeito e a valorização da diversidade humana. Para isso é necessário que um conjunto de ações político-administrativas seja estabelecido em várias esferas sociais, dentre elas, no campo educacional.

Cumprir ainda mencionar que a implantação de políticas que visem à garantia de acesso e permanência na estrutura regular de ensino precisa considerar que necessidades educacionais especiais não se resumem às deficiências. Uma educação inclusiva que ofereça todos os

meios e instrumentos necessários para que as pessoas com necessidades especiais possam, de fato, apreender a realidade e a cultura de seu meio social, adquirir novos conhecimentos e habilidades, conquistar seu espaço e contribuir produtivamente para o bem comum, necessita ser alvo de esforços coletivos na sociedade que se quer democrática e inclusiva.

Nessa perspectiva, o conceito de inclusão pressupõe que a concentração de esforços, no sentido de fazer com que o processo inclusivo realmente ocorra em toda a sua amplitude, necessita ser o objetivo principal tanto do sujeito com necessidades especiais quanto da sociedade – aqui compreendida em sua dimensão macro –, na busca de um cenário social que, independentemente das diferenças que apresenta, precisa ofertar a todos os indivíduos as mesmas possibilidades de realização humana e social.

Giroto e Castro (2011) também se referem à busca de extensão da garantia dos direitos sociais e esclarecem que os documentos orientadores da educação mundial passam a evidenciar a educação inclusiva de pessoas com necessidades educativas especiais enquanto um novo paradigma educacional, que tem como diretriz a construção de uma escola acolhedora, onde não existam critérios ou exigências de natureza alguma, nem mecanismos de seleção ou discriminação para o acesso e a permanência com sucesso de todos os alunos.

Este paradigma requer um processo de ressignificação de concepções e práticas, a partir do qual os educadores passem a compreender a diversidade humana em sua complexidade, não mais com um caráter fixo, mas entendendo que as diferenças estão sendo constantemente produzidas e reproduzidas e estão em todos e em cada um. Ao mesmo tempo, contribui para transformar a histórica realidade de segregação escolar e social das pessoas com deficiência, destacando o direito de todos à educação.

O DISCURSO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS BRASILEIROS: MUITO ZELO NAS NORMATIZAÇÕES, POUCOS RESULTADOS NAS PRÁTICAS ESCOLARES

As normatizações em vigor no Brasil emanam do macro cenário internacional e servem como fundamentação para a construção de políticas

públicas e para o desencadeamento dos movimentos pela transformação educacional e social.

O cenário a partir do qual seriam construídas as primeiras políticas públicas de apoio às pessoas com necessidades especiais, com ênfase no seu direito à educação, começa a se consolidar, no Brasil, por meio da Carta Magna de 1988. Em seu art. 208, inciso III, a legislação maior estabelece a garantia do Estado no atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

Na tentativa histórica de ofertar uma educação **para todos** foram oficializados os princípios da educação inclusiva, que se preconizam na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394 (BRASIL, 1996), em específico em seu Capítulo V, no qual se asseguram o acesso e a permanência de todos os alunos que necessitam e procuram o processo educativo, estendendo-se em todos os níveis e modalidades de ensino do Sistema Brasileiro de Ensino. Na referência a **todos** a legislação busca incluir os grupos minoritários e pessoas com algumas necessidades educacionais temporárias ou permanentes, nesse caso os deficientes.

Piletti e Rossato (2010, p. 141, grifo do autor) vislumbram que a educação inclusiva visa:

Criar ou fortalecer modalidades educativas destinadas a coletividades que historicamente foram excluídas da sociedade e do direito à educação escolar. Com base nesta perspectiva, as diferenças são vistas não como obstáculos para o cumprimento da ação educativa, mas como um fator de enriquecimento, devendo a escola respeitar as diferenças, sem, no entanto, promover a desigualdade. As diferenças acabam gerando no ambiente escolar algumas **necessidades educacionais especiais**, que podem ser representativas de dificuldades de aprendizagem em decorrência de condições individuais, econômicas ou socioculturais dos alunos.

Desse modo, estariam inseridos dentro da perspectiva de educação inclusiva grupos como (PILETTI, ROSSATO, 2010):

- a) povos e comunidades tradicionais (ciganos, quilombolas, indígenas, comunidades rurais);
- b) grupos e pessoas que sofrem preconceitos decorrentes da orientação sexual, cor e gênero;

- c) pessoas com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades;
- d) crianças, adolescentes, jovens e adultos que não tiveram condições de concluir o ensino básico ou que cumprem pena privativa de liberdade.

A Educação Inclusiva, dado o viés exposto na legislação educacional brasileira, tem se constituído em um tema que exige a reflexão de todos os sujeitos envolvidos nas distintas esferas educacionais, em especial educadores e educadoras em todos os níveis de ensino, pois pressupõe mudanças textuais/legais, simbólicas (curricular de estudos, avaliativas, formativas, entre outros), de representações sobre os sujeitos a serem incluídos e das identidades de todos os envolvidos no processo.

Com isso, Silva (2008) constata que a inclusão vem sendo processada nos meios educacionais, uma vez que a universalização das condições de acesso permite que se amplie o número de alunos com necessidades especiais que, ao concluírem o ensino fundamental e médio, têm possibilidades de acesso ao ensino superior. Contudo tal possibilidade requer que sejam tomadas providências para a efetiva participação e acessibilidade dos sujeitos da educação especial, de modo que o respeito às diferenças e à diversidade seja contemplado nos currículos e práticas escolares.

No que tange à educação especial, a legalidade que norteia a LDB 9.394 (BRASIL, 1996) se consubstancia nos apoios tecnológicos e humanos que devem ser ofertados para os alunos com necessidades educacionais especiais, de modo que estes ampliem as suas possibilidades de aprendizado.

Em decorrência dos entendimentos e avanços nas discussões, a LDB (BRASIL, 1996) dedica três parágrafos para tratar exclusivamente da educação especial, quando objetivamente explicita os entendimentos em torno desta modalidade de ensino e define o papel dos sistemas de ensino com vistas à garantia de atendimento educacional aos educandos com necessidades especiais, bem como expõe o imperativo de estabelecer critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Tal como afirma Saviani (2004, p. 218), analisando os dispositivos da LDB (BRASIL, 1996):

[...] não resta dúvida que a Educação Especial ganha, nesta lei, um lugar mais destacado, ao se configurar um capítulo autônomo, em comparação com a Lei nº 5.692/71 onde o assunto foi regulado em apenas um artigo (o Art. 9º) do capítulo I que trata das disposições comuns ao ensino de primeiro e segundo graus.

Vislumbrado nos documentos legais, o acesso ao ensino já é uma medida extensiva a todos os cidadãos. Entretanto, esbarra-se nas condições diferenciadas de cada pessoa, sob pena de caracterizar uma forma de inclusão que não inclui, onde alunos e alunas entram pela porta da frente, mas dentro há pouco ou nada a oferecer (SILVA, 2008).

Igualmente, a Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001a), que estabelecia o Plano Nacional de Educação (PNE), em vigor entre 2001 e 2011, assume grande parte dos compromissos constantes nos documentos internacionais que referendam as ações de Educação para Todos, fruto das discussões e metas definidas em Jomtien/1990 bem como das metas da educação especial, definidas em Salamanca/1994.

O PNE 2001/2011 referendava, ao fazer um diagnóstico da educação especial no Brasil, que:

A Constituição Federal estabelece o direito de as pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade. Trata-se, portanto, de duas questões – o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas regulares (BRASIL, 2001a).

Percebe-se desta forma que as Políticas Públicas voltadas à inclusão necessitam garantir, em suma, o acesso às pessoas com necessidades especiais a seus direitos humanos, permitindo-lhes deixar de estar à margem da sociedade e participar digna e ativamente do processo social, o que pressupõe o reconhecimento de seus direitos. A educação inclusiva é, portanto, imprescindível para o desenvolvimento de uma sociedade que se quer plural e democrática, sendo que esta precisa considerar as diferenças e a necessidade de um trabalho educacional que permita a aprendizagem e a convivência na diversidade (FILIETAZ, 2006).

Já a Resolução CNE/CEB nº 2 (BRASIL, 2001c), e o Parecer CNE/CEB nº 17 (BRASIL, 2001b), que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação

Especial na Educação Básica, prenunciam ações a serem efetivadas no âmbito do ensino regular que se alicerçam nas adaptações curriculares visando atender a especificidade comunicativa na provisão de ajudas técnicas; as condições especiais de admissão; a frequência e avaliação; a previsão de atendimento educacional especializado e o apoio pedagógico que possibilite o atendimento a todos os alunos com necessidades educacionais especiais.

A Resolução CNE/CEB nº 2 (BRASIL, 2001c), ao fazer alusão aos dispositivos legais instituídos anteriormente, menciona a incumbência dos sistemas de ensino quanto à infraestrutura e eliminação de barreiras nos processos comunicativos entre os sujeitos da educação especial, estabelecendo no art. 12:

Os sistemas de ensino, nos termos da Lei 10.098/2000 e da Lei 10.172/2001, devem assegurar a acessibilidade aos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas urbanísticas, na edificação – incluindo instalações, equipamentos e mobiliário – e nos transportes escolares, bem como de barreiras nas comunicações, provendo as escolas dos recursos humanos e materiais necessários (BRASIL, 2001c, p. 41).

De modo a atender aos padrões mínimos no que se refere ao atendimento educacional especializado, deveriam ser realizadas as devidas adaptações que permitam o respeito à acessibilidade, bem como deveriam ser adotados procedimentos para que os alunos com dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas tenham acesso ao ensino através de sistemas próprios, como o sistema Braille e a Língua Brasileira de Sinais, sem prejuízo do aprendizado da língua portuguesa. Ora, estas esperadas ações que possibilitariam tratamento digno e permitiriam a consolidação da inclusão não são efetivadas plenamente, e o que se observa na prática é o forçado deslocamento dos sujeitos com necessidades educacionais especiais dos centros especializados para os espaços das escolas públicas, que ainda hoje não dispõem das mínimas condições estruturais e pedagógicas que permitam o atendimento dos pressupostos estabelecidos no conjunto das distintas orientações e legislações.

Evidentemente, é no meio educacional que os textos das políticas públicas se tornam pautas de discussões, que se centram, entre as prioridades, nas formas de consolidar os direitos conquistados nas distintas áreas da vida em sociedade. Os avanços e conquistas dos direitos sociais,

fruto de mobilizações da sociedade civil organizada, se consolidam no espaço educativo vinculados às propostas de inclusão escolar. Na verdade, corrobora-se um movimento sem precedentes nas escolas, que são solicitadas a adequar-se às políticas instituídas sem que estas instituições tenham condições para atender às complexidades que a prática inclusiva requer, tanto em termos de estrutura quanto de profissionais qualificados.

A proposta de educação inclusiva, aliás, impõe mobilizações e concentração de esforços, no sentido de fazer com que o processo inclusivo realmente ocorra em todas as instâncias necessárias – aqui compreendidas em sua dimensão macro – na busca de um cenário social que incorpore o conceito de diversidade com fins de promoção humana e social.

O resumo técnico do censo escolar da educação básica referente ao ano de 2012 assinala que a política de educação especial adotada pelo governo brasileiro estabelece a prioridade para a educação inclusiva. Frente a esta ação, efetivam-se mudanças que permitiram “a oferta de vagas na Educação Básica, valorizando as diferenças e atendendo às necessidades educacionais de cada aluno, fundamentando a educação especial na perspectiva da integração” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2013, p. 27). Ainda, o resumo técnico assinala um aumento de 9,1% no número de matrículas na modalidade de ensino de educação especial, que passou de 752.305 matrículas em 2011 para 820.433.

O novo Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, aloca uma meta ousada no que se refere à educação especial. A Meta 04 do referido plano assim dispõe:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) 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, 2014, p. 5).

Face aos dispositivos expressos tanto na LDB (BRASIL, 1996) quanto no novo PNE, espera-se que a proposta de educação inclusiva se consubstancie em práticas escolares nas quais alunos, professores e comunidade

sejam copartícipes de um projeto de inclusão social, que se inicia na escola e encontra eco no contexto maior da sociedade.

A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA PÚBLICA E A LUTA PELA INCLUSÃO: DA LEGISLAÇÃO ÀS PRÁTICAS

A inclusão educacional integra um movimento amplo denominado Inclusão Social, e tem, dentre as suas finalidades, a de garantir a equiparação de oportunidade para todos os indivíduos, inclusive para aqueles que, devido às condições econômicas, culturais, raciais, físicas ou intelectuais, foram excluídos ou colocados à margem da sociedade (LEITE et al., 2011). O correto entendimento desta ideia incita todos a pensar a função social da escola pública, enquanto espaço de produção do conhecimento e não apenas de acolhimento social.

Oliveira (2004) destaca que, ao assumir o compromisso político-social de transformar os sistemas de educação em sistemas educacionais inclusivos, os países que acordaram nesse propósito se comprometeram em possibilitar ações que respeitem as diferenças de qualquer natureza, reformulando a estrutura escolar para que, em seus contornos, haja a convivência entre pessoas de natureza tão distintas, e que essa reorganização se paute na democratização do conhecimento historicamente construído.

Evidencia-se, face aos dispositivos introduzidos no ideário educacional mundial, como já exposto, a latente preocupação dos organismos internacionais em canalizar os processos educacionais brasileiros pelas vias neoliberais, o que pressupõe uma análise não apenas do ponto de vista econômico-social, mas, sobretudo, em relação à função social que a escola ocupa na manutenção da ideologia vigente ou na transformação da realidade onde os distintos sujeitos educacionais se entrelaçam.

Fernandes (2005, p. 42) anuncia esta perspectiva de manutenção ou transformação social operada pela educação ao assinalar que:

[...] a escola, ao transmitir os modelos sociais vigentes, reproduz o esquema de dominação, uma vez que é detentora de um saber a

que, ainda que em regime democrático, muito pouco tem acesso. É importante frisar que ter acesso não significa apenas ter matrícula e um lugar físico assegurado, mas ser sujeito participante, tanto social como cognitivamente, da construção e da divisão deste saber.

De acordo com Freire (1987), a escola precisaria mudar sua função de construção da cidadania impregnada por uma pedagogia de opressão, conforme proposta defendida pela teoria neoliberal, avançando no sentido de se tornar construtora do caráter (*éthos*) libertador, o que requer uma práxis também libertadora.

Nesse sentido é imprescindível conceber que:

[...] toda prática educativa libertadora, valorizando o exercício da vontade, da decisão, da resistência, da escolha; o papel das emoções, dos sentimentos, dos desejos, dos limites; a importância da consciência na história, o sentido ético da presença humana no mundo, a compreensão da história como possibilidade jamais como determinação, é substantivamente esperançosa e, por isso mesmo, provocadora da esperança (FREIRE, 2000, p. 23).

O trabalho educativo, assumido como “um ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto de homens” (SAVIANI, 2003, p. 21) potencialmente favorecerá a que tanto os professores quanto os alunos se tornem protagonistas de um projeto de transformação da realidade, propiciando que estes busquem alternativas para seus reais problemas e inquietudes.

Ainda que a educação esteja inserida no conjunto das intervenções do Estado, compreende-se que esta se traduz também por ser um dos fatores que pode contribuir de forma decisiva para associar o desenvolvimento à consolidação dos valores democráticos. Essa possibilidade tem se confirmado ao se observar o papel central que a educação vem ocupando nas estratégias de desenvolvimento.

Segundo Libâneo (2002, p. 136, grifo nosso):

A educação, momento da prática social, atua como coadjuvante no movimento de transformação social; atua na tomada de consciência do poder coletivo por parte dos sujeitos **portadores da práxis social viva**, ou seja, na elaboração crítica consciente das relações sociais em que são levados a viver.

Nesse sentido, o movimento pela inclusão não apenas se refere às pessoas com deficiência, mas também impulsiona a valorização da diversidade como um fator de qualidade da educação, trazendo à tona a questão do direito de todos à educação e ao atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos com deficiência enfatizando o acesso, a participação e a aprendizagem.

A inclusão escolar de todos os alunos representa a realidade nas escolas brasileiras, neste caso, **todos** são interpelados pelas políticas públicas como os grupos à margem do cenário escolar, desta forma considerando as diferenças e situações individuais.

Libâneo (2012, p. 17, grifo do autor), em forte crítica às ações consideradas inclusivas, mas que, no conjunto de práticas vêm impregnadas de interesses difusos, de cunho econômico-social, constata que:

[...] com apoio em premissas pedagógicas humanistas por trás das quais estão critérios econômicos, formulou-se uma escola de respeito às diferenças sociais e culturais, às diferenças psicológicas de ritmo de aprendizagem, de flexibilização das práticas de avaliação escolar – tudo em nome da **educação inclusiva**. Não é que tais aspectos não devessem ser considerados; o problema está na distorção dos objetivos da escola, ou seja, a função de socialização passa a ter apenas o sentido de convivência, de compartilhamento cultural, de práticas de valores sociais, em detrimento do acesso à cultura e à ciência acumuladas pela humanidade. Não por acaso, o termo **igualdade** (direitos iguais para todos) é substituído por **equidade** (direitos subordinados à diferença).

Sob esse enfoque, o discurso da educação inclusiva pode ser concebido, conforme analisa Kuenzer (2000, p. 15) a partir “dos processos de inclusão excludente”, onde “a educação escolar e não escolar se articula dialeticamente aos processos de exclusão includente existentes no mundo do trabalho”. Esta lógica perversa parece ter dominado as práticas, ainda que, teórica e legalmente, os enunciados sejam por uma inclusão pautada no respeito às diferenças.

O enfrentamento a estas contradições que teimam em assolar o fazer educacional e escolar implica em que, urgentemente, sejam repensados e reformulados os conceitos elementares que projetam a educação inclusiva, de modo a provocar alterações substanciais quanto às concepções que permeiam a função da escola, dos profissionais que nela

atuam e dos sujeitos que nela encontram (ou não) espaço para a inclusão e desenvolvimento de suas potencialidades.

O PAPEL DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EFETIVA INCLUSÃO EDUCACIONAL

Ao refletir sobre o trabalho docente, imprescindível para que a mudança paradigmática ocorra, Libâneo (1996) reflete que este não se restringe à simples transmissão de conhecimentos, tampouco à crença em sua apropriação espontânea pelo estudante, nem mesmo a mera formação política.

O trabalho desenvolvido pode ser percebido a partir de um processo “simultâneo de transmissão/assimilação ativa, onde o professor intervém trazendo um conhecimento sistematizado e onde o aluno é capaz de reelaborá-lo criticamente com os recursos que traz para a situação de aprendizagem” (LIBÂNEO, 1996, p. 137).

Nesse aspecto, em decorrência da carência de ofertas de formação docente, identifica-se a ineficiência do Estado em elaborar as políticas públicas, consolidando o conceito de Estado Mínimo como forma de atuação, na qual a educação fica entregue às iniciativas privadas, enquanto o Estado causa o sucateamento intencional das escolas públicas (HAYEK, 1987). Um exemplo disso é o que se operou no Brasil em termos de formação de professores quando, historicamente, as universidades e faculdades privadas ficaram responsáveis pela formação maciça dos docentes. Em 2002, por exemplo, 68% das matrículas e 71% dos concluintes nos cursos de pedagogia frequentavam as faculdades privadas (SAMPAIO et al., 2002), realidade esta que se confirma nas demais licenciaturas.

Atualmente, em decorrência do entendimento de que a formação docente precisa ser assumida como responsabilidade do Estado, diversas ações são executadas pelo Ministério da Educação, como fruto do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Ou seja, nota-se uma tentativa, ainda tênue, na qual o planejamento e a execução das políticas de formação docente se incorporam às políticas

públicas, o que, por sua vez, já encontra ressonância em programas que visam ao desenvolvimento profissional docente. Dentre estes programas nacionais podem ser arrolados:

- a) Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA);
- b) Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID);
- c) Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores (LIFE);
- d) Programa de Licenciaturas Internacionais (PLI);
- e) Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR).

Ainda em termos de formação docente, os dados divulgados pelo INEP (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2015), referentes ao censo do ensino superior de 2013, apontam que, dos 2.742.950 de alunos ingressantes no ensino superior, 1.374.174 optaram por cursos de licenciatura. No mesmo ano, 201.353 acadêmicos concluíram os cursos de licenciatura. Esses dados revelam um contingente ainda baixo de pessoas que optam pela licenciatura. Em país como o Brasil, que atualmente possui um contingente de mais de dois milhões de professores, ainda se encontram situações de falta de qualificação docente, como a apontada recentemente pelo Ministério da Educação, em reportagem na Agência Brasil, edição de 28 de março de 2016, de que “nas escolas públicas do Brasil, 200.816 professores dão aulas em disciplinas nas quais não são formados, isso equivale a 38,7% do total de 518.313 professores na rede” (TOKARNIA, 2016). Esses números demonstram a carência de docentes qualificados nas mais diversas áreas para que a melhoria da educação de fato se concretize.

Pacheco e Flores (2000, p. 132) “partem do princípio de que a escola é um local onde emergem constantemente problemas que serão melhor solucionados quando diagnosticados pelos professores, que são os atores que mais diretamente intervêm nas situações educativas reais”. Nesse sentido, em termos de formação e sua finalidade, as informações reais suscitam a reflexão que direciona ao crescimento profissional, pessoal e melhoria educativa, com reflexos diretos na inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais.

A política que trata do currículo escolar em uma perspectiva inclusiva vem sendo aos poucos construída no Brasil, e se consolida nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (BRASIL, 2013). Nesse documento são referendadas as principais concepções em torno da organização das etapas regulares que compõem a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Nele, também aponta-se um caminho na defesa de modalidades que efetivamente contribuam para a inclusão por meio de ações que envolvem a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, as escolas do campo, a educação especial, a Educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, a Educação Escolar Indígena, a Educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, a Educação Escolar Quilombola, a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, a Educação em Direitos Humanos e a Educação Ambiental. Para que se firmem ações de efetiva inclusão nos sistemas de ensino, as atuais diretrizes curriculares situam, em seu escopo, a necessidade da formação docente qualificada, sem a qual todo o processo fica comprometido.

Mesmo frente aos movimentos que se processam no sentido de concretizar uma política de formação inicial docente, sabe-se que os programas que visam ao desenvolvimento desses profissionais ainda não contemplam plenamente uma formação para a educação inclusiva, o que precisa ser inserido nos currículos, nas discussões teóricas e em especial nas práticas formativas dos professores.

Por outro lado, a formação continuada, como proposta que se desenvolve ao longo da vida profissional do docente, precisa ser concebida a partir de um campo de debates sobre as políticas educativas e da própria profissão docente, pois, conforme discute Nóvoa (1995, p. 25), a formação não é construída “por acumulação (de cursos, de conhecimentos ou de técnicas), mas sim por meio de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal”. Daí se ressalta a importância de compreender a formação docente a partir da participação ativa dos professores em processos reflexivos e não somente informativos.

Como a formação passa por processos de investigação, diretamente articulados com as práticas educativas, é preciso destacar que, no caso

das ações que favoreçam a inclusão, essas necessitam ser analisadas criticamente pelos professores, de modo que sejam incorporadas às práticas pedagógicas, permitindo que esse profissional compreenda as limitações e as possibilidades de seu trabalho.

Entretanto, não basta que sejam estabelecidas disciplinas/ conteúdos que tratem da inclusão nos currículos dos cursos de formação de professores. Os docentes, em sala de aula, deverão estar preparados para uma atuação que evidencie o respeito à diversidade e o desenvolvimento específico de cada estudante. Com isso, não somente o papel do professor precisa ser repensado, mas também a função social da escola, frente à proposta de construção de uma sociedade inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto no texto, a inclusão precisa ser concretizada em todos os âmbitos da vida social, estabelecendo mecanismos que garantam o cumprimento dos mesmos, reconhecendo seus direitos e, dentre eles, o direito à Educação, por uma sociedade que tem como pressuposto o respeito à diversidade e à necessidade de inclusão. O contexto histórico das Políticas Públicas voltadas a este tema preconiza a educação inclusiva organizada para prestar atendimentos educacionais a todos, respeitando a diversidade. A atual política nacional de educação tem sustentação em documentos legais, internacionais e nacionais, que reforçam as discussões sobre o tema. Nesse contexto, cumpre considerar que, para a efetiva inserção do aluno com necessidades educacionais especiais, deve-se priorizar a garantia de acesso e permanência ao contexto educacional.

Ações mais específicas poderiam ser realizadas nesse sentido a partir das melhorias das condições de formação docente, o que significaria profissionais mais bem preparados atuando junto a pessoas com necessidades especiais.

Referenda-se, ainda, a necessidade urgente de conhecer as políticas públicas de educação inclusiva na perspectiva da educação especial e as implicações destas para o contexto de formação docente, de modo a compreender o papel deste profissional, como o mesmo é reconhecido em

sua atuação e as produções/reflexões, bem como programas e ações desenvolvidas/construídas a esse respeito. Estas articulações serão elementos motivadores para uma análise da realidade, de modo a perceber no cenário local o que se projeta enquanto políticas públicas em contextos macros nacionais e internacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001a. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 07 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB nº 17, de 3 de julho de 2001. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 ago. 2001b. Seção 1, p. 46. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB017_2001.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de fevereiro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 set. 2001c. Seção 1E, p. 39-40. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res2_b.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica**. Brasília, 2001d.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

FERNANDES, E. (Org.). **Surdez e bilinguismo**. Porto Alegre: Mediação, 2005.

FILIETAZ, M. R. P. **Políticas públicas de educação inclusiva: das normas à qualidade de formação do intérprete de língua de sinais**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2006.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIROTO, C. R. M.; CASTRO, R. M. A formação de professores para a educação inclusiva: alguns aspectos de um trabalho colaborativo entre pesquisadores e professores da educação infantil. **Revista de Educação Especial**, Santa Maria, v. 24, n. 41, p. 441-452, set./dez. 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica: 2012**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

KASSAR, M. C. M. Reforma do Estado e educação especial: preliminares para uma análise. **Revista de Educação**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 24-34, 2001.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2000

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L.; (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

LEITE, L. P. et al. A adequação curricular como facilitadora da educação inclusiva. **Psicologia da Educação**, São Paulo, n. 32, p. 89-111, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psie/n32/n32a06.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2015.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop323.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

LIBÂNEO, J. C. Que destino os educadores darão à pedagogia? In: PIMENTA, S. G. (Coord.). **Pedagogia, ciência da educação?** São Paulo: Cortez, 1996. p. 107-134.

NÓVOA, A. (Org.). **Vidas de professores**. 2. ed. Porto: Porto Ed., 1995. (Coleção Ciências da Educação).

OLIVEIRA, A. A. S. Formas de organização escolar: desafios na construção de uma escola inclusiva. In: OMOTE, S. (Org.). **Inclusão: intenção e realidade**. Marília: Fundepe, 2004. p. 77-112.

OLIVEIRA, O. S.; PEREIRA, S. M.; ZIENTARSKI, C. As propostas da Unesco e o panorama educacional brasileiro: pontos e contrapontos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., 2009, Niterói; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Niterói. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpae, 2009. (Série Cadernos ANPAE, n. 8). Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/273.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

PACHECO, J. A.; FLORES, M. A. **Formação e avaliação de professores**. Porto: Porto Ed., 2000.

PILETTI, N.; ROSSATO, G. **Educação básica**: da organização legal ao cotidiano escolar. São Paulo: Ática, 2010.

SAMPAIO, C. E. M. et al. Estatísticas dos professores no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/205, p. 85-120, jan./dez. 2002. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/907/882>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SILVA, L. C. A surdez: descortinando as práticas pedagógicas. In: DECHICHI, C.; SILVA, L. C. (Org.). **Inclusão escolar e educação especial**: teoria e prática na diversidade. Uberlândia: Edufu, 2008. p. 267-296.

SOUZA, A. L. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F.F. (Org.). **Política e gestão da escola**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 91-105.

TOKARNIA, M. Quase 40% dos professores no Brasil não têm formação adequada. **EBC – Agência Brasil**, Brasília, 28 mar. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/quase-40-dos-professores-no-brasil-nao-tem-formacao-adequada>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2015.



PARTE II

GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR





Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: pontos e contrapontos

Sueli Menezes Pereira

INTRODUÇÃO

Este texto trata da organização e funcionamento do sistema municipal de ensino. Para tanto, discute a descentralização do Estado, na qual o município, como poder local, assume relevante importância, considerando a estrutura político-administrativa posta pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2005) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394 – BRASIL, 1996), que, ao promover maior descentralização ao Estado brasileiro, outorgou novas competências e atribuições aos entes federados, o que não se constitui em uma benesse do capital, mas, ao contrário, em uma estratégia de sua própria sobrevivência.

São as consequências dos novos tempos de economia globalizada, pela qual as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista permitem que estruturas centralizadas percam espaço para as decisões locais, colocando novos desafios para os cidadãos que, se compreendidas politicamente no contexto em que se vive, também possibilitam novos espaços a serem assumidos conscientemente pela sociedade.

Nesse cenário, formaliza-se o sistema municipal de ensino (SME), permitindo aos municípios criar suas próprias regras de gestão educacional, o que consagra o poder local como *locus* de decisões significativas para a sociedade. Essa é uma grande inovação, considerando a autonomia do município para organizar, conforme as necessidades locais, uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação. Essas instâncias de poder serão criadas através de leis e normas próprias do sistema, consagrando, assim, a autonomia municipal na área da educação (MONLEVADE, 1997), de modo a garantir, de acordo com o art. 15 da LDB (BRASIL, 1996), que os sistemas de ensino assegurem “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996, p. 3).

Neste contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE – 2014/2024) enfatiza a importância da criação de Sistemas Municipais de Ensino especificado em legislação própria.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014, p. 3).

A condução de políticas municipais de educação para as instituições de ensino visa buscar uma melhor qualidade para a educação municipal no sentido de “elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica, fazê-la encarnar os ideais da república e da democracia” (TAVARES, 1952, p. 10).

Isso indica que é fundamental que a gestão seja uma ação política comprometida com a permanente construção da qualidade social da educação, a partir da aprendizagem dos alunos. As dificuldades nesse processo deverão ser suplantadas pelo Dirigente Municipal de Educação (DME) posicionado no sentido de saber aonde chegar. Saber aonde chegar é fazer política educacional, é dar uma direção à educação do município (BRASIL, 2008).

Cumpra observar que o município é a base, o ponto de partida para a construção de uma educação de qualidade social. Para tanto, é necessário que o Sistema de Ensino estimule discussões locais sobre a função social da educação como promotora da construção de conhecimentos que subsidiem e sustentem ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico. É nesse panorama que se consolidam os Sistemas Municipais, pois é no município que a:

[...] produção material e simbólica, o acesso à renda, ao conhecimento e à tecnologia, os meios e as formas de comunicação e deslocamento denotam a existência de grupos sociais e de relações mais amplas e poderosas que o lugar e, conseqüentemente, de necessidades e interesses diversos (BRASIL, 2006, p. 13).

O município deve ser reconhecido pela escola e pela sociedade, tanto nos processos educativos formais como nos não formais, o que pode contribuir para que vários setores da sociedade se movimentem em busca de formação e participação como atividades permanentes, expressão da política educacional do município. Fóruns de debates dos problemas municipais, conferências municipais de educação e planejamentos participativos são exemplos de ações que, integradas a todos os setores da comunidade, favorecem a efetivação de Sistemas Municipais de Ensino.

A reflexão tem se calcado nos avanços da compreensão desse processo, bem como dos gargalos e desafios que se colocam ao esforço em empreender um processo educacional comprometido com os princípios esboçados.

Para a discussão dessas questões, este texto vale-se de pesquisa teórico-bibliográfica e documental, tendo como referência os documentos e dados adquiridos por meio do projeto de pesquisa intitulado sistema municipal de ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades, em andamento desde 2013 na UFSM/RS, o qual integra o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPGE). Esta pesquisa objetiva verificar a existência de Sistemas e Conselhos Municipais de Educação legalmente instituídos nos municípios da Região A. M. Centro¹, constituída, atualmente, por 34 municípios.

Nesse prisma, busca-se contribuir para o avanço em relação às metas e aos compromissos do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), configurando-se em uma experiência de trocas, o que permite identificar fraquezas e reais possibilidades.

Para o desenvolvimento dessas ideias, o texto trata, inicialmente, da organização do sistema municipal de ensino e, neste, da importância da Secretaria Municipal de Educação que, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação (CME) e a rede escolar, formaliza o sistema municipal de ensino (SME). Em seguida, analisa os dados coletados pelo projeto de pesquisa mencionado e, por fim, tece considerações referentes ao estudo realizado.

O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Em retrospectiva histórica, observa-se que, em 1925, Anísio Teixeira criou a Lei nº 1.846, para reformar a Instrução Pública do Estado da Bahia. Com essa lei, propunha-se a criação do que viriam a ser os primeiros Conselhos Municipais de Educação no país, de modo a estimular o desenvolvimento do ensino primário, fiscalizar o serviço escolar do município e propor medidas convenientes à melhor adaptação do ensino às condições locais (SANTOS, 2000).

Seguindo esses princípios democráticos, Teixeira foi elaborando, ao longo de suas atividades na vida pública, o que aqui se vai chamar de

¹ Região A. M. Centro – Região dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

ideário pedagógico municipalista. Isso é o que afirma Azanha (1991), ao salientar que a tese e a luta pela municipalização do ensino primário, hoje ensino fundamental, são muito antigas no Brasil, e o marco nessa trajetória é o pensamento de Anísio Teixeira.

A CF/1988 (BRASIL, 2005) sinaliza para a ideia de sistema municipal de ensino, quando estabelece, em seu art. 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2005). A LDB (Lei nº 9.394 – BRASIL, 1996), no entanto, estabelece com clareza a existência de Sistemas Municipais de Ensino, consolidando a ideia de Sistema Municipal ao instituir, no art. 11, que os municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, p. 4).

Para priorizar o atendimento do ensino fundamental, os municípios deverão contar com recursos financeiros para o que se instituiu em 1997: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)², como um fator indutor do processo de municipalização do ensino fundamental. De acordo com a legislação, o fundo “será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das respectivas redes de ensino fundamental” (MOTA, 2007, p. 12). Dez anos depois, esse fundo foi substituído pelo FUNDEB, por meio da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007), ampliando o financiamento para toda a educação básica e suas modalidades.

2 O fundo foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996), e pelo Decreto nº 2.264 (BRASIL, 1997). Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental.

Nessa ótica, os municípios ganham força e passam a conviver com a ampliação dos espaços e atuações democráticas, embora, como diz Arosa (2010, p. 77), “ainda tenham de lidar com ações clientelistas, assistencialistas e com interesses localizados”. Nesse cenário há uma relação de confronto entre concepções e ideais relativos às políticas públicas com variadas intervenções na confluência entre o global e o local.

No período desenvolvimentista, o Estado desempenhava papel de Estado educador em nome de uma democratização social baseada no princípio da igualdade de oportunidades. A busca pela descentralização e pela autonomia na perspectiva de ampliar os espaços democráticos é revertida pelos espaços neoliberais de descompromissar o Estado (SARMENTO, 2005 apud AROSA, 2010, p. 77).

O sistema municipal de ensino se identifica no processo de descentralização, a qual, como modelo político-administrativo, é concebida como a redistribuição de poder entre instâncias governamentais, entre poderes estatais, entre o Estado e a sociedade – redistribuição de competências, de recursos, de encargos originários dos organismos centrais, o que implica em uma redivisão do trabalho entre diferentes instâncias do sistema.

Nesse cenário o Estado Nacional deve “ceder lugar a autoridades regionais ou locais” como verdadeiros pontos de apoio das redes tecidas pelas grandes corporações transnacionais (GÓMEZ, 2000). Salientam-se, no entanto, as contradições deste modelo, visto que, se, por um lado, há o enfraquecimento dos Estados Nacionais, por outro, o próprio modelo econômico-liberal, fundado num modelo individualista, privatista e anti-Estado, requer um Estado forte para introduzir **pelo alto** as reformas pró-mercado na sociedade.

Assim, se afirma a importância de Sistemas Municipais de Ensino no processo de descentralização, estabelecendo uma relação entre o global e o local de modo a transferir as responsabilidades sociais do Estado para a sociedade, instituindo uma nova relação entre Estado e sociedade.

A ideia de Sistema de Educação no Brasil tem sofrido críticas, como aponta Saviani (1983, p. 2), discutindo que “tal pressuposto se assentava na constatação de que a tônica das críticas à educação brasileira, formuladas inclusive e de modo especial pelos próprios educadores, estava na importação e na improvisação” e indicando a falta de planejamento, ou

soluções transplantadas, o que enfraquece as esperanças colocadas na educação. Isso tornou o sistema frágil, sinalizando para a sua inexistência.

Para Saviani (1983), a educação é encontrada em todas as sociedades. Aparece de forma difusa e indiferenciada em todos os setores da sociedade: as pessoas se comunicam tendo em vista objetivos que não o de educar e, no entanto, educam e se educam. Trata-se, neste caso, de educação assistemática que ocorre ao nível da consciência espontânea, concomitante a outra atividade, esta sim, desenvolvida de modo intencional.

Quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolve-se, aí, a educação sistematizada. Portanto, o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando toma consciência da educação e da situação (estrutura) educacional; capta seus problemas; reflete sobre eles; formula-os em termos de objetivos realizáveis; organiza meios para alcançar os objetivos; instaura um processo concreto que os realize; mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, como aponta o autor.

O ato de sistematizar pressupõe a consciência refletida, o que indica ser um ato intencional. Isto significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido: trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. Este caráter intencional não basta, entretanto, para definir a sistematização. Esta implica também uma multiplicidade de elementos que precisam ser ordenados, unificados (veja-se a origem grega do significado da palavra **sistema**: reunir, ordenar, coligir). Sistematizar, portanto, é dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade, cujo resultado se chama **sistema** (SAVIANI, 1983, p. 72, grifo do autor).

Com isso em mente, pode-se concluir que sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, visto que, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. Se não contribuir para essa superação, terá sido ineficaz, incoerente do ponto de vista externo e, nesse caso, não terá sido um sistema.

Isso implica que não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada, embora esta seja possível sem aquele. O sistema ultrapassa a educação individual, devendo ser aberto e flexível, de modo a atender as peculiaridades de cada realidade em cada momento.

Ao analisar a teoria dos sistemas, Sander (1985, p. 9) afirma que os cientistas consideram que a filosofia marxista-leninista “formula uma série de princípios metodológicos muito importantes para a análise de sistemas”.

É importante destacar aqui que o conceito básico da teoria dos sistemas é o de **totalidade** ou globalidade, conceito que surgiu como categoria lógica na doutrina de Hegel e firmou-se como categoria analítica entre sociólogos europeus, particularmente neomarxistas para, finalmente, operacionalizar-se nos Estados Unidos da América através de diferentes enfoques metodológicos (SANDER, 1985, p. 9, grifo nosso).

As condições básicas para a construção de um sistema educacional são, conforme os autores em pauta: consciência dos problemas da situação; conhecimento da realidade; formulação de uma teoria educacional, que deverá indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional.

É nessa perspectiva que se calca a ideia de formalização de sistema municipal a partir das intenções, planos, projetos e ações das Secretarias Municipais de Educação, nas quais assume papel fundamental o/a Secretário/a Municipal de Educação, pois, quando educar passa a ser objeto explícito da atenção, desenvolve-se, aí, a educação sistematizada. O sistema ultrapassa a educação individual, o que requer trabalho coletivo, ações democráticas na concretização dos objetivos da educação. Sistema, portanto, é o resultado intencional de uma ação intencional de grupo, o que leva à necessidade da teoria educacional, condição necessária para a existência do sistema. Isso será possível com reflexão radical, rigorosa e em conjunto, o que permitirá passar da consciência comum à consciência filosófica da práxis (SAVIANI, 1983), levando em conta que o dirigente da educação, para gerir o sistema educacional em busca de seu objetivo, deverá conhecer os elementos que integram o sistema, as atividades desses elementos e as relações entre essas atividades.

Outro fator é o modelo de administração dos sistemas, pois, como lembra Sander (1985), a primeira grande tese foi exposta pela **escola clássica de administração**, englobando os movimentos científicos, geral e burocrático, que se desenvolveram a partir do início do século XX.

A escola clássica concebe a administração como um **sistema fechado**, em que a administração está preocupada com o processo interno, a mecânica racional, a engenharia humana, a eficiência e a produtividade. Seus modelos são racionais, processuais e taxonômicos, com todas as limitações inerentes ao mecanicismo fisicista e à lógica positivista que caracterizaram as ciências no princípio do século. Basta examinar a obra de Taylor, Fayol, Weber, Gulick, Urwick para citar apenas alguns dos principais protagonistas da escola clássica de administração (SANDER, 1985, p. 23-24, grifo nosso).

Da escola clássica de administração, destaca-se o taylorismo em nossas organizações escolares. Fruto da ética protestante, das práticas de engenharia mecânica e do racionalismo econômico da Revolução Industrial, o taylorismo enfatiza o planejamento, a mecanização, a estandarização, a racionalização e a produtividade, o que não condiz com perspectivas democráticas de gestão da educação. Em resumo, a “administração clássica com seus movimentos científico, geral e burocrático, adota um modelo mecânico concebido para analisar e dirigir sistemas fechados” (SANDER, 1985, p. 24).

Após a II Guerra Mundial, no entanto, como explica Sander (1985, p. 26, grifo nosso):

[...] a escola contemporânea de administração tenta reconciliar as orientações anteriores, recorrendo às contribuições teóricas e metodológicas mais recentes da ciência social e da teoria organizacional. Considera a organização como um **sistema aberto** em que a administração está chamada a desempenhar um papel mediador entre o indivíduo, a organização e a sociedade. Atribui especial atenção às variáveis contingenciais do ambiente externo da organização.

Essas colocações indicam que um sistema fechado apresenta limites impenetráveis ao próprio sistema, não lhe possibilitando nenhuma alteração. No sistema aberto existe um movimento de entrada e saída de elementos por meio das fronteiras e características do próprio sistema.

A administração é um elemento central para o funcionamento de qualquer sistema. Apesar dos esforços intelectuais para conceber teorias gerais da administração aplicáveis a sistemas de qualquer natureza, a realidade revela que existem muitos modelos em diferentes campos da ciência que tentam descrever e prever a operação ou administração de sistemas.

No Brasil, os Sistemas Municipais de Ensino (SME) estão previstos na Lei nº 5.692 (BRASIL, 1971), lei que regulamentou o 1º e o 2º graus no período

do regime ditatorial militar que se instaurou em 1964. Através do art. 71, esta lei estabelece que “os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971, p. 8). Embora essa disposição não estabeleça sistemas municipais de ensino, ela representa uma aprovação inicial da antiga tese de Anísio Teixeira sobre a municipalização do ensino já ensaiada em algumas regiões do país. Neste caso, a consolidação do sistema municipal de ensino será uma resultante natural de afirmação política do município, jamais uma criação tecnocrática.

Outro aspecto a considerar é a diferença entre estrutura e sistema, como aponta Saviani (1983). As instituições podem surgir por força da estrutura, sem nenhum plano, desprovidas de intenção. Por outro lado, é possível agir assistematicamente na educação institucionalizada.

O sistema mergulha nas estruturas; é a partir delas que ele é constituído pelo sujeito. Em outras palavras: “é preciso atuar de modo sistematizado no sistema educacional para que ele continue sistema; do contrário irá se degenerar em **estrutura**. O burocratismo é um fator para isto”. (SAVIANI, 1983, p. 36, grifo do autor). Um Sistema de Ensino requer um órgão regulador do mesmo, o Conselho Municipal de Educação com funções definidas e regulamentadas em lei.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

É imprescindível a existência do Conselho Municipal de Educação (CME) para que se concretize um Sistema Educacional, pois este órgão é indispensável na constituição de um SME. Bordignon (2009, p. 53-54), afirma:

Na gestão democrática os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

Revisando a caminhada dos Conselhos de Educação no Brasil, apontamos com o autor a criação, em 1911, do Conselho Superior de Educação; em 1925, do Conselho Nacional de Ensino; de 1931 a 1936, o

funcionamento do Conselho Nacional de Educação, constituído de 22 membros e com esta denominação de 1936 a 1961, quando da aprovação da primeira LDB do país, a Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961).

Com esta lei, servindo a seus princípios, de 1962 a 1994, passa a denominar-se Conselho Federal de Educação, agora com 24 conselheiros de livre nomeação pelo Presidente da República. A partir de 1994, período da redemocratização do país, passa a ser novamente denominado de Conselho Nacional de Educação, denominação que ainda perdura.

Por sua vez, os Conselhos Estaduais de Educação foram previstos pela Constituição de 1934 e referendados na Constituição de 1946, mas, efetivamente, criados com a LDB – Lei nº 4.024 de 1961.

Os Conselhos Municipais de Educação, apesar de terem sido propostos pelos Pioneiros da Educação Nova, especialmente Anísio Teixeira, em 1925, somente após a sinalização de sistema municipal de ensino pela CF/1988 (BRASIL, 2005) e a institucionalização pela LDB (BRASIL, 1996) houve um estímulo à sua criação nos municípios com funções próprias relativas ao SME, sendo que a existência dos mesmos passou a ser objeto privativo das leis orgânicas de Estados e Municípios.

Antes de 1988, os Conselhos tinham a função técnica de planejamento e gestão do ensino, devendo colaborar com o governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino, entre outros aspectos. Eram compostos, inicialmente, por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de escolas. Hoje, o CME assume uma dimensão política, deles devendo participar representantes da sociedade em geral.

A CF/1988 (BRASIL, 2005) situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado. Nesse cenário, os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder às aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções. Nesse espírito, os conselhos de educação, especialmente os municipais, assumem uma nova natureza: a de órgãos de Estado.

Para Bordignon (2009), os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando, na sua composição e no exercício de suas funções, expressam, traduzem, legitimam junto à sociedade, a vontade de

determinado governo. Por sua vez, considerando o caráter de perenidade do Estado, os Conselhos são constituídos como órgãos de Estado quando representam e expressam a vontade nacional, formulando estrategicamente as políticas educacionais. Lembra o autor que:

Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com vontade nacional. [...] [Os Conselhos] agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e suas vontades e preferências singulares (BORDIGNON, 2009, p. 62).

Na ótica democrática, os conselhos passam a representar, hoje, uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado, sendo a representatividade social uma de suas características. Quanto à estrutura, é pertinente que os conselhos municipais se dividam em câmaras ou comissões e plenária. Quanto às funções, é desejável que o conselho tenha competências deliberativas, consultivas e avaliativas sobre as questões pertinentes ao seu sistema de ensino e atue na mobilização e controle social. Destacam-se, como aspectos importantes para analisar as questões de autonomia no funcionamento dos conselhos: as normas de funcionamento, instituto da homologação, a forma de escolha do presidente, a periodicidade de reuniões, as condições materiais e o apoio aos conselheiros para o desempenho de suas funções.

Neste sentido, busca-se verificar como os municípios organizam seus Sistemas de Ensino e, nele, o Conselho Municipal de Educação e o modo como esta organização se reflete nas escolas.

O SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REALIDADE DA REGIÃO A. M. CENTRO

Este texto, como já mencionado, vale-se de resultados de pesquisa realizada nos municípios da região Central do Estado do RS. A pesquisa utilizou-se do recurso da internet, na qual a troca de informações tem sido uma constante, tendo em vista que o projeto está em andamento. A análise documental ocorre a partir da solicitação e envio de documentos pelos municípios, sendo essa a base dos dados a serem aqui analisados. Para este estudo, foram selecionados apenas

quatro municípios, o que se justifica por terem sido os primeiros a manifestar interesse em participar desde o início da pesquisa, em 2013.

Aqui denominados municípios **A**, **B**, **C** e **D**, foram informados dos objetivos da pesquisa relacionados à construção do sistema municipal de ensino (SME) e do papel do Conselho Municipal de Educação (CME) neste processo. Logo foram enviados questionários a serem respondidos pelos responsáveis no sentido de cadastrar os municípios, os Secretários Municipais de Educação e Presidentes dos CME.

Os documentos solicitados constaram de: Lei Orgânica do Município, Lei que cria o sistema municipal de ensino, Lei que cria o Conselho Municipal de Educação, Regimento do CME, Plano Municipal de Educação, Lei de Gestão Democrática, Plano de Carreira para Professores, assim como comprovantes de outras atividades realizadas no município como Fóruns de Debates, Seminários e outras atividades pertinentes. Os quatro municípios enviaram os documentos mencionados no Quadro 1.

| Município | Lei Orgânica | Lei que cria o SME | Lei que cria o CME | Regimento do CME | Plano Municipal de Educação | Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal |
|------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| A | X (s/nº) | X Lei nº 572/2004 | X Lei nº 10/1993 | X | Sem informação | Sem informação |
| B | – | X Lei nº 2430/2004 | X Lei nº 1035/1991 | X | X | X |
| C | X Lei nº 001/2011 | X Lei nº 2800/2007 | X Lei nº 2014/1994 | X | Sem informação | Sem informação |
| D | X (s/nº) | X Lei nº 026/2001 | X Lei nº 038/1993 | X | Sem informação | Sem informação |

Quadro 1 – Síntese da legislação municipal

Fonte: Autoria própria (2015) com base nos documentos enviados pelos municípios participantes da pesquisa.

Sobre a **Lei Orgânica** dos municípios que a enviaram, constatou-se que, nesta lei, o município **A** não trata de assuntos educacionais, o que inviabilizou uma análise da educação no contexto da organização municipal.

O Município **C**, por meio da Lei nº 001/2011, trata, no Capítulo II, da Educação, da Cultura e do Desporto, assegurando o cumprimento dos princípios constitucionais como de um piso salarial profissional, porém, não se referindo a nenhuma legislação específica sobre isso. O art. 161 trata da organização do Sistema de Ensino em colaboração com os Sistemas Estadual e Federal de Educação. O art. 162 trata da criação do Conselho Municipal de Educação, estabelecendo no parágrafo único que o sistema fornecerá ao CME, semestralmente, o relatório de execução financeira, o que indica o compromisso do CME com a fiscalização da aplicação dos recursos públicos para a educação.

O município **D**, no conjunto de sua Lei Orgânica, salienta no inciso V do art. 170 a valorização dos profissionais da educação, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério municipal, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, sem especificidade da legislação nacional sobre estes aspectos.

Observa-se na análise das Leis Orgânicas Municipais, com exceção do Município **C**, a falta de artigos que tratem da constituição do sistema municipal de ensino, para o que se analisa a legislação específica sobre este tema.

Ao analisar-se o **sistema municipal de ensino** dos municípios participantes da pesquisa, observa-se que o mesmo foi regulamentado em 2004 no Município **A** por meio da Lei nº 572. Essa lei apresenta os objetivos da educação municipal, as responsabilidades do poder público com a educação municipal, salientando o ensino fundamental, a EJA, creche e pré-escola e atendimento especializado aos educandos com necessidades especiais. Apresenta a organização do sistema municipal de ensino, o qual compreende a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, o Conselho Municipal de Educação e as instituições escolares mantidas pelo poder público municipal, bem com as creches mantidas pela iniciativa privada.

O SME do Município **B** atende os princípios educacionais determinados na CF/1988 (BRASIL, 2005) bem como os da LDB 9394 (BRASIL, 1996). No art. 6º, especifica a estrutura e organização do sistema municipal de ensino,

sendo este integrado pelas instituições educacionais públicas de responsabilidade do poder público, bem como as instituições de educação infantil mantidas pela iniciativa privada; Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMECD) e Conselho Municipal de Educação e Cultura (CMEC). Dentre as competências e responsabilidades do município, cita o compromisso de elaborar e manter o Plano Municipal de Educação de duração plurianual e elaborado em conformidade com os princípios dos Planos Nacional e Estadual de Educação, o qual deverá ser previamente aprovado pelo CME e, posteriormente, encaminhado ao poder legislativo municipal. Os artigos 19, 20 e 21 tratam dos profissionais da educação, evidenciando o compromisso do poder público com a atualização e aperfeiçoamento dos mesmos, bem como garante a existência de um plano de carreira, pagamento do piso salarial profissional, sem especificidade da lei nacional sobre isso, bem como períodos reservados a estudos e planejamento incluídos na carga horária de trabalho e aperfeiçoamento profissional continuado. Os artigos 16 e 17 tratam da gestão democrática que deverá se dar a partir da participação da comunidade nas decisões escolares em termos administrativo-pedagógicos, incluindo-se a administração de recursos financeiros, bem como os processos eleitorais para a direção da escola e conselho escolar.

O sistema municipal de ensino do Município **C**, conforme artigos 1º e 2º da Lei nº 2.800/2007, é constituído pelas instituições públicas municipais e instituições de educação infantil de iniciativa privada, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. O CME tem funções consultiva, deliberativa, propositiva, normativa e de assessoramento ao Secretário Municipal de Educação. Vale destacar que essa Lei possui uma seção que trata especificamente do Plano Municipal de Educação. O título IV delibera acerca dos profissionais da educação, garantindo Plano de Carreira, piso salarial da categoria fixados em lei municipal específica, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, dentre outras garantias.

O sistema municipal de ensino do Município **D**, por meio da Lei nº 26/2001, apresenta as instituições que compõem o sistema, sendo elas escolas de ensino fundamental e educação infantil públicas, incluindo as de iniciativa privada de educação infantil, Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Conselho Municipal de Educação. Apresenta o Conselho Municipal

de Educação (CME) como órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador sobre os assuntos de sua competência, atribuindo-lhe a função de aprovar o Plano Municipal de Educação, mais especificado no capítulo III. O título VI trata da valorização dos profissionais da educação, garantindo aperfeiçoamento profissional, remuneração adequada (sem especificação do piso nacional de salário), progressão funcional e condições de trabalho asseguradas em Plano de Carreira regulamentado em lei específica.

Observa-se que as leis do SME analisadas apresentam os elementos que o constituem adequadamente, bem como tratam do plano de carreira e de remuneração adequada aos profissionais da educação, mas apenas um dos municípios em pauta enviou o plano de carreira, e nenhum se referiu ao Piso Nacional de Salários.

Da análise dos Sistemas, importante se faz a organização dos CMEs, salientando-se, inicialmente, o Conselho Municipal de Educação que, no Município **A**, segundo a Lei nº 10/1993, deverá ser composto por nove membros, dos quais 1/3 deverão ser professores municipais indicados pela Secretaria Municipal de Educação, 1/3 de professores indicados pela Associação de Professores Municipais e os demais pela rede estadual de educação. Entre as atribuições do CME estão: oferecer sugestões para elaboração do Plano Municipal de Educação e aplicação dos recursos da educação; manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação (CEE), com os demais conselhos municipais e instituições congêneres, bem como exercer as atribuições que são delegadas pelo CEE.

No Município **B**, o Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei nº 1.035/1991, deverá, conforme estabelece a lei, ter nove membros, sendo estes representantes do magistério público e particular, funcionários de escolas e representantes do CPM ou do conselho escolar. A lei determina ainda que deverá haver comissões para deliberação de assuntos ligados à educação e cultura, sem especificidade de atribuições a cada comissão. Dentre as atribuições do CME se destacam as de manter intercâmbio com o CEE e demais CMEs, bem como executar as atribuições que lhe forem delegadas pelo CEE.

O CME do Município **C** foi instituído pela Lei nº 1.752/1989, alterada pela Lei nº 042/2007, segundo a qual o CME deverá ter nove membros titulares e nove suplentes escolhidos entre professores e representantes da

comunidade de reconhecida formação e respeito social. Dentre os membros, três deverão ser indicados pela SMEC, três pela Associação de Professores, um representante do Poder Legislativo, um representante do Círculo de Pais e Mestres (CPM) e um da *Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais* (APAE). O art. 9º trata das Comissões, porém, sem especificidade de número ou funções. O CME deverá exercer funções consultiva, deliberativa, normativa, propositiva e de assessoramento ao Secretário Municipal de Educação.

O CME do Município D foi instituído pela Lei nº 038/1993. Conta com 13 membros titulares e 13 suplentes nomeados pelo Prefeito Municipal. Os 13 membros são praticamente professores, tanto municipais, como estaduais, sendo um de escola particular e um de ensino superior. A exceção fica pela representação de pais de alunos. Observa-se que a referida lei determina que não podem fazer parte do CME detentores de cargo de confiança do poder executivo. O art. 7º da lei trata das comissões, sem especificidade de número de comissões, bem como o número de participantes das mesmas. A lei não especifica as funções, nem as atribuições do CME.

O Quadro 2 apresenta a sintetiza as características dos CMEs.

| Conselho Municipal de Educação | Funções | Representação social – nº de membros | Atribuições |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Município A Lei nº 10/1993 | Não são especificadas na lei que cria o CME. | 9 membros: professores municipais e estaduais. | 9 atribuições, dentre as quais: elaboração do plano municipal de educação; aplicação de recursos em educação; intercambio com o Conselho Estadual de Educação (CEE); exercer atribuições delegadas pelo CEE. |
| Município B Lei nº 1.035/1991 | normativa consultiva; deliberativa; fiscalizadora. | 9 membros: magistério público e particular, funcionários de escolas e membros do CPM. | Manter intercâmbio: com o CEE; com demais Conselhos Municipais; executar as atribuições que lhe forem delegadas pelo CEE. |

| | | | |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <p>Município C Lei nº 042/2007</p> | <p>consultiva; deliberativa; normativa; propositiva; assessoramento ao DME.</p> | <p>9 membros, sendo: 3 professores indicados pela SMEC; 3 indicados pela Associação de Professores; 1 representante do Poder Legislativo; 1 representante do COM; 1 representante da APAE.</p> | <p>Sem informação</p> |
| <p>Município D Lei nº 038/1993</p> | <p>Não são especificadas na lei que cria o CME.</p> | <p>13 membros: 4 indicados pelo governo municipal; 2 indicados pelos professores municipais; 1 indicado pelas escolas estaduais; 1 indicado pelo CPERS; 1 indicado pelas escolas particulares; 1 indicado pelo ensino superior; 1 representante dos pais; 1 representante de escolas de educação infantil municipais; 1 representante de escolas de educação infantil particulares.</p> | <p>Sem informação</p> |

Quadro 2 – Síntese das características dos CMEs

Fonte: Autoria própria (2015) com base nos documentos enviados pelos municípios participantes da pesquisa.

Quanto ao funcionamento, é essencial que o conselho tenha normas claras definindo as competências próprias, seu espaço de poder. Destaca-se, dentre elas, a de elaborar seu próprio regimento nos termos e limites da lei de criação. O regimento deverá estabelecer, entre outros: competência de caráter consultivo e deliberativo; competências objeto de homologação pelo Executivo; condições e direito a recursos; estrutura de funcionamento; quórum das reuniões; número de sessões; forma de votação; elaboração de pautas e atas.

As omissões das leis municipais que instituem o CME em cada um dos quatro municípios em pauta deverão ser complementadas nos respectivos regimentos.

O Regimento do CME do Município **A** apresenta os objetivos do CME, salientando-se o de assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar na definição das diretrizes da educação no município. Apresenta as finalidades e competências, dentre as quais se destacam: acompanhar e fiscalizar a construção, a execução e a avaliação do Plano Municipal de Educação a ser elaborado pela SMEC; participar anualmente da previsão orçamentária do município; zelar pelo cumprimento da legislação em educação. No capítulo IV, referenda a legislação do SME sobre a composição do CME, que deverá ser constituído de nove membros titulares e respectivos suplentes, devendo todos ser professores do ensino público e particular, ativos ou inativos. O art. 41 institui três comissões constituídas de quatro membros cada, sendo elas: comissão de educação infantil, de ensino fundamental e modalidades, comissão de planejamento de recursos públicos e comissão de avaliação. Este regimento não trata das funções do CME, situação também não observada na lei que cria o CME.

O Regimento do CME do município **B** estabelece, no art. 1º, que o CME deverá atuar com autonomia sem subordinação institucional ao poder executivo municipal. O art. 3º referenda o que diz a lei sobre os nove membros que compõem o CME, devendo os mesmos ser: um representante da Secretaria de Educação Cultura e Desporto (SMECD), um representante dos servidores técnico-administrativos, um representante do CPM e os demais, professores do magistério público e particular.

O Regimento do CME do Município **C** indica os órgãos do conselho: presidência, plenário e comissões. As comissões serão em número de 3, sendo duas para atender os níveis de ensino de responsabilidade do município e uma para estudos de planejamento e normas. As comissões emitirão atos em forma de pareceres, indicações, resoluções.

O Regimento do CME do Município **D**, sem muitas explicitações, estabelece que o CME deverá reunir-se em plenária e sessão ordinária. Poderá constituir comissões, que deverão dissolver-se automaticamente após a conclusão dos trabalhos. Assim como na lei que cria o CME desse município, também no regimento não são especificadas as funções do mesmo.

Considerando os dados dos quatro municípios em pauta, referentes à lei Orgânica Municipal, a lei que cria o sistema municipal de ensino, a lei

que cria o CME e seu respectivo regimento, observa-se que a representação maior nos CMEs é de representantes do próprio magistério, o que confere um caráter corporativo e não democrático, pois, como diz Saviani (2014, p. 62), a representação dos Conselhos de Educação “não deve ocorrer por representações das entidades sociais que de alguma forma se ligam à educação, o que acabaria por lhe conferir um caráter corporativo”.

Outro aspecto que chama a atenção é a predominância de nove membros no CME e sua subordinação ao Conselho Estadual de Educação, o que indica estarem ainda os municípios sob a lógica das regulamentações da legislação do período ditatorial militar, legislação essa que possibilitou a criação de conselhos municipais com nove membros, mas sem autonomia. Neste caso, nove membros indicam conselhos muito pequenos, que, efetivamente, não se caracterizam como conselhos, uma vez que a pluralidade social e o diálogo interpares ficam muito limitados, considerando as funções atribuídas ao CME: normativa, consultiva, deliberativa, fiscalizadora.

Um Conselho de Educação, portanto, demanda número de vagas em sua representação social que permita a presença das diferentes categorias sociais situadas no município e o equilíbrio da diversidade em uma perspectiva democrática. Neste aspecto, não se cria um sistema municipal de ensino, considerando que sistema de educação é uma “organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados” (SAVIANI, 2014, p. 44) em determinada esfera governamental, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado.

A consolidação do Sistema implica em elaboração de planos municipais de educação de duração plurianual, considerando com Saviani (2014, p. 81) que “[...] as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação”. Adequando a realidade do município ao Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação, considerando que:

[...] a formulação do Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. Caso contrário, ele perderá as características próprias dos sistemas, reduzindo-se a uma simples estrutura (SAVIANI, 2014, p. 81).

Sobre o Plano Municipal de Educação dos municípios em pauta, pouco se pode adiantar, pois, apesar de estar presente na legislação municipal, apenas um (01) município o apresentou, mas defasado em relação às políticas atuais, o que pressupõe, conforme determinação do PNE/2014, que o mesmo esteja em fase de elaboração, ou adequação aos compromissos do município com a organização de Sistema de Ensino que corresponda às reais necessidades de uma educação municipal de qualidade social.

Fica, portanto, o compromisso dos municípios em elaborar ou adequar seu PME, em acordo com o que preconiza o PNE/2014:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014, p. 2).

Quanto à escolha do presidente, é da tradição do Conselho a eleição pelos pares, condição essencial para autonomia deste importante órgão do Sistema, o que é observado satisfatoriamente na legislação dos municípios estudados. No entanto, comprometedor da organização do Sistema é o exercício das funções do mesmo, pois chamou a atenção, quando do cadastramento de Secretários Municipais de Educação e Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação, o exercício dessas funções serem assumidas pela mesma pessoa (caso de dois municípios). Esta é uma realidade que descaracteriza os dois órgãos, visto que o exercício da presidência pelo Secretário de Educação ou por alguém por ele indicado traz desvantagens para ambos os lados, prejudicando a configuração de um SME na prática, apesar da legislação.

Na perspectiva observada nos municípios, diante dos documentos analisados, entende-se que as atribuições a eles conferidas pelo processo de descentralização, oportunizam a ampliação da democracia, consagrando a autonomia municipal no aspecto educacional, o que deve ser corroborado na prática.

O esforço para a concretização do SME é uma tarefa coletiva. É uma situação nova para a educação brasileira, apresentada como solução para o enfrentamento das dificuldades crescentes de funcionamento

dos sistemas de educação nos municípios. Com ela, fica garantida a gestão democrática, espaço pelo qual as instituições educativas deverão ser capazes de escolher livremente e de criar suas normas de conduta. A liberdade se condiciona à sua responsabilidade de buscar situações possíveis e necessárias à realidade a que se destina, o que se traduz em políticas de educação municipal pautadas por planos, propostas e projetos educativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto tratou da autonomia municipal e da formalização do sistema municipal de ensino, o que, invariavelmente, indica maior democratização e, também, maior racionalização. Abordou a descentralização posta pelo Estado, a qual, se compreendida politicamente, oportuniza importantes mecanismos para se alcançar uma democracia realmente participativa, na qual a comunidade possa ultrapassar a condição histórica de mera presença física nas instituições escolares e na participação nos Conselhos de Educação, desempenhando o seu papel de direito.

Abre-se, portanto, por meio da descentralização proposta pela própria estrutura do capital, a partir do poder local, um espaço para o exercício do poder a ser assumido pela sociedade, permitindo-lhe tomar as rédeas de seu próprio desenvolvimento e buscar instrumentos institucionais para o aperfeiçoamento do desenvolvimento humano (PEREIRA, 2007).

Cumprе salientar que o município é a base e o ponto de partida para a construção de uma educação com qualidade social, considerando que a educação é um canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional. Com a descentralização, tanto política quanto organizacional, afirma-se, portanto, o poder local a ser assumido pela sociedade como consequência do Estado mínimo proposto pelo capital. Assim sendo, a descentralização apresenta dois lados. Por um, dá autonomia e oportuniza uma maior democratização dos espaços. Por sua vez, também uma estratégia do capital para maior controle social. Neste caso:

[...] pode-se afirmar que a descentralização tem sido uma das estratégias privilegiadas, por meio da qual se procura imprimir a **nova racionalidade** aos respectivos sistemas de ensino [...]. Nesse contexto, diferentes concepções ou significados são atribuídos à descentralização, sendo possível classificá-la como: a) **desconcentração**, entendida como delegação de responsabilidades administrativas às esferas inferiores dentro da instância governamental; b) **transferência** de responsabilidades a organizações e ou entidades que atuam fora do governo, mas ficando controladas diretamente por este [...] (SOUZA, 2010, p. 99, grifo do autor).

Essas referências implicam a necessidade dos responsáveis pela formalização de Sistemas Municipais de Ensino, no caso da Secretaria Municipal de Educação, através de seu dirigente e pessoal de apoio e, do Conselho Municipal de Educação e rede escolar municipal, através de seus professores, em compreender criticamente o processo de descentralização. Isso se interpõe uma vez que, se por um lado abrem-se novas e inéditas possibilidades para a efetivação de Sistema de Ensino que tenha na comunidade uma parceira nos assuntos de seus interesses e, naturalmente, para a prática da educação em uma perspectiva emancipadora, por sua vez, também pode se colocar como instrumento de controle social e limitação da autonomia municipal.

Para tanto, é preciso ter presente o modelo de Estado e o papel da escola nesse contexto. O objetivo norteador deve ser a consciência da necessidade da formação de cidadãos para atuar em sociedades complexas, como as que se estruturam, hoje, frente ao mundo globalizado e de extrema complexidade tecnológica, cujas exigências de conhecimento e de compreensão da realidade requerem a imediata superação de modelos educacionais pobres de conhecimentos, distanciados de uma leitura crítica de mundo, reprodutivista das desigualdades sociais e despreparados para enfrentar os desafios que a realidade social, política, econômica e cultural impõe à sociedade.

Com a municipalização exposta pela CF/1988 (BRASIL, 2005) e afirmada pela LDB (BRASIL, 1996) em relação à educação básica, o município passa a ser concebido como a base e o ponto de partida para a construção de uma educação com qualidade social. Nessa perspectiva, o município:

[...] é o lugar onde se estabelecem as relações com a terra, o espaço e o tempo; onde tempos distintos convivem; onde se estabelecem as relações de produção e trabalho; onde se geram riqueza e miséria; onde se experimentam privações materiais e morais; onde se constroem valores; onde ocorrem inúmeras formas de comunicação; onde se toma

contato com o passado e com a história por meio da cultura material, da memória que se manifesta nas conversas, pela linguagem recriando e re-significando os acontecimentos, os mitos e os símbolos; onde alguns podem conhecer a ciência por meio dos registros escritos; onde se realiza a produção e a criação artística; onde se vive a fé e a devoção; onde se desenvolvem os afetos e a violência; onde se vivem os conflitos ou onde eles são ocultados (BRASIL, 2006, p. 37).

Observadas as determinações do PNE, que passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com repercussões na organização dos Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino, o mesmo constitui a base para a elaboração dos planos municipais que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução com vistas à melhoria da educação, tendo por eixo os processos de organização e gestão da educação, seu financiamento, avaliação na efetiva instituição do SME.

Diante disso, uma das tarefas fundamentais do Secretário Municipal de Educação é a coordenação dos esforços na direção da formalização de um sistema municipal de ensino que envolva as instituições educativas de sua competência e um Conselho Municipal de Educação que tenha por propósito assessorar e fundamentar uma escola pública de qualidade, formadora de cidadãos críticos e atuantes, dotados dos instrumentos que permitam sua participação ativa e transformadora na vida social, econômica e política.

REFERÊNCIAS

AROSA, D. V. S. Sistema municipal de ensino e construção do discurso oficial sobre avaliação da aprendizagem. In: SARMENTO, D. C. (Org.). **Sistemas de educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. Juiz de Fora: UFJF, 2010. p. 75-101.

AZANHA, J. M. P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 61-68, maio/ago. 1991.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007. p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação para os próximos 10 anos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 jun. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 dez. 1961. p. 11.429. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Revogada pela Lei nº 9.394, de 20-12-1996) Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/136683.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. p. 28442. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRADIME:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRADIME:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006. (Caderno de Textos, v. 3).

BRASIL. Ministério de Educação. Departamento de Financiamento da Educação Básica. **O que é FUNDEF.** Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

GÓMEZ, J. M. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil:** contos e descontos. Brasília: Idéia, 1997.

MOTA, A.B.R. A história da municipalização do ensino no Brasil. In: JORNADA DO HISTEDBR, 7, 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2007. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/A%20HIST%20RIA%20>. Acesso em: 20 fev. 2014.

PEREIRA, S.M. Políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal: a descentralização de poder em questão. **Políticas Educativas**, Campinas, v. 1, n.1, p. 16-28, out. 2007.

SANDER, B. **Sistemas na educação brasileira:** solução ou falácia? São Paulo: Saraiva, 1985.

SANTOS, H. O. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 105-124, jul. 2000.

SAVIANI, D. **Educação brasileira:** estrutura e sistema. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.

SOUZA, A. L. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F.F. (Org.). **Política e gestão da escola.** 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 91-105.

TAVARES, O. **Prioridade número um para a educação:** entrevista de Anísio Teixeira ao Diário de Notícias da Bahia. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952. (Serviço de Documentação).



Panorama administrativo-legal da educação brasileira: políticas educacionais em pequenos municípios

Flávia Obino Corrêa Werle

INTRODUÇÃO¹

Este capítulo apresenta um panorama administrativo legal em relação ao Brasil atual, partindo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 2005), que define uma estrutura político-administrativa tripartite: União, Estados e Municípios. Até essa data a União e os Estados tinham um reconhecimento e protagonismo claro, mas os municípios passam a ter um estatuto diferenciado e reconhecido com um ente administrativo a partir da CF/1988.

Inicialmente, trata-se do panorama administrativo-legal, delineando os tipos de relações que se estabelecem atualmente na ação educacional, e a proposta de regime de colaboração, bem como as novas formas que estão se estabelecendo na administração da educação brasileira, envolvendo convênios, fundos, consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação (OLIVEIRA; GANZELI, 2013).

É um estudo que aborda também a onda municipalista, ou seja, de desdobramentos de municípios que se instaurou, predominantemente, depois de 1988, bem como a prevalência de municípios rurais no Brasil. Os resultados de pesquisa focalizam propostas de gestão educacional em pequenos municípios do Rio Grande do Sul (RS).

¹ Este estudo é produto de um subprojeto vinculado a uma pesquisa realizada com o apoio do Observatório de Educação INEP/CAPES, intitulada *Indicadores de qualidade e gestão democrática*. Esta pesquisa organiza-se na forma de Núcleo em Rede, articulando mais de 100 pesquisadores de diferentes níveis de senioridade de cinco instituições de ensino superior, quais sejam, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Campus de Marília, São Paulo; Universidade do Oeste do Paraná, Campus de Foz do Iguaçu; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Campus de Frederico Westphalen; Universidade de Passo Fundo e Universidade do Vale do Rio dos Sinos – esta última detém a coordenação do projeto. O subprojeto em causa designa-se *Gestão da educação municipal, indicadores de qualidade e gestão democrática* e tem como foco a gestão educacional em municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul (RS) que alcançaram alto desempenho em avaliações de larga escala. Uma versão deste texto foi apresentada no Encontro Internacional – Os Municípios na Modernização Educacional e Cultural, promovido pelo Projeto Atlas-Repertório, ocorrido dias 12 e 13 de dezembro de 2014, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

DESCENTRALIZAÇÃO, ASSIMETRIAS E FORMAS CRIATIVAS DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS, OS ENTES FEDERADOS E O SETOR PRIVADO

O Brasil já alcançou mais de 25 anos de instauração da Constituição Federal. Com a CF/1988 os municípios configuraram-se como entes autônomos, redefinindo seu papel no federalismo brasileiro. A CF/1988 promoveu a **descentralização** da educação básica, possibilitando um novo perfil de administração da educação – a União Federal articulando e tendo como ação a organização da política educacional brasileira, os diferentes estados, atuando em suas regiões político-administrativas específicas, os municípios como agentes com intervenção e participação na estruturação e não apenas na operacionalização de programas de educação e com atribuições e papel frente ao regime de colaboração. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no § 1º, do art. 8º afirma que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. No Brasil, portanto, falar de descentralização implica em reafirmar o papel coordenador da União, mas também na possibilidade de acesso a mais recursos públicos e ampliação da atuação direta em áreas antes de responsabilidade da União e dos Estados.

Tem havido um reforço da gestão local das políticas sociais e um maior protagonismo dos municípios, embora a União tenha **responsabilidade solidária** com as demais instâncias, para atender as responsabilidades do Estado Brasileiro (ABICALIL, 2013).

O **protagonismo municipal** implica na redefinição de seu papel tendo em vista o provimento de bens e serviços.

Nas últimas três décadas, a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e execução das políticas públicas brasileiras. Isto decorre da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social (VELOSO et al., 2011, p. 11).

A gestão municipal não se faz em isolamento, mas se articula a outras instâncias de diferentes formas. O **regime de colaboração** é insistentemente

invocado entre essas três instâncias, desde a carta constitucional, a lei de diretrizes e bases da educação nacional e o plano nacional de educação. Um regime de colaboração que só é possível na medida do fortalecimento de cada ente federado. Em direção a este fortalecimento, a descentralização da educação brasileira estabelece o município com um perfil de autonomia, mas articulado às demais instâncias do poder público.

A descentralização fiscal, entretanto, favorece municípios menores, apesar de a dinâmica socioeconômica concentrar problemas nos centros urbanos devido ao ritmo de urbanização, à metropolização da pobreza, aos altos custos de solução dos problemas e às exigências tecnológicas daí decorrentes (VELOSO et al., 2011). Por outro lado, as assimetrias, dentro de cada estado e entre estados e diferentes regiões brasileiras, são inúmeras, atingindo diferentes dimensões da vida cidadã. Há uma acentuada assimetria na disponibilidade de recursos por habitante (VELOSO et al., 2011), e assimetrias educacionais que se estendem da oferta de educação infantil até a pós-graduação.

O Sistema Nacional de Pós-graduação, por exemplo, apresenta assimetrias no seu funcionamento, tanto do ponto de vista regional, intrarregional e entre estados, como também no que concerne à evolução de várias áreas disciplinares tradicionais e novas áreas na fronteira do conhecimento. Tais assimetrias são observáveis na análise do conjunto de componentes da estrutura político-administrativa da educação brasileira e não recomendam que ações de qualificação da educação sejam apenas desencadeadas no âmbito local, de parte dos municípios.

A **ação da União** se faz presente tendo em vista a necessidade de **equalização** e superação de **assimetrias** bem como sua responsabilidade de coordenação da política nacional. Nessa direção pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, que institui o Plano de Ações Articuladas (PAR) que se constituem em ações da União, no sentido de buscar certo grau de equalização e superação de tais assimetrias. Os testes e avaliações de larga escala na educação básica, assim como as diretrizes curriculares são outras ações, que, de alguma maneira, se instauram na realidade brasileira, tentando interferir em tais assimetrias.

O **regime de colaboração** preconizado encaminha para uma **cooperação federativa** que prevê ação conjunta das diferentes instâncias,

ao lado de uma dimensão de autogoverno de parte dos municípios, uma vez que esses poderão criar os seus sistemas municipais de ensino, assim como seus organismos colegiados e estabelecer seus planos de educação. Há, portanto, necessidade de, juntamente com processos de descentralização e abertura para a autonomia local, fortalecer processos cooperativos, bem como instituir mecanismos redistributivos entre as diferentes regiões e espaços. Entretanto, esse federalismo cooperativo opera em diversas dimensões, admitindo mecanismos de cooperação vertical e horizontal: cooperação da sociedade civil, de organizações não governamentais, empresas, entidades de diferentes naturezas, com as instâncias do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal.

Subsidiariedade é uma prática que está se constituindo no sistema político-administrativo da educação brasileira juntamente com o federalismo cooperativo. Consiste na defesa de políticas conduzidas diretamente pela autoridade mais próxima dos problemas específicos. Frente à subsidiariedade, a instância local se consolida frente à estadual e à federal, articulando maior poder e mais condições de ação ao município. Outro processo que, a partir da realidade brasileira, vem se apresentando como importante do ponto de vista operacional é o federalismo de regiões, ou seja, para além da exclusividade de ação tripartite, instaura-se um quarto ente que, embora não instituído juridicamente, em termos operacionais age além da União, Estados e Municípios. Isto é, não apenas a União, os Estados e os Municípios, mas as regiões aparecem como possibilidade de cooperação e articulação de diferentes municípios que tenham problemas comuns e que, portanto, articulados podem atender melhor e a menor custo e solucionar as próprias questões na cooperação com os demais. A articulação regional está quase sendo considerada como uma quarta instância em termos de regime de colaboração, embora sem instituição jurídica.

A ideia de subsidiariedade (ARAUJO, 2010), no entanto, é um princípio com características muito atuais, à medida que se alinha à possibilidade de maior eficiência e otimização de recursos, de plena utilização dos meios disponíveis e, ao mesmo tempo, de auxílio mútuo entre os entes, incluindo a ação de empresas e outras entidades. A subsidiariedade, portanto, enfatiza que a atuação deve estar no núcleo mais próximo ao problema, ou seja, o que deve ser feito pela cidade não deve ser feito por um ente mais amplo,

a região, ou não deve ser feito pelo Estado, ou pela União, a administração central. Sem dúvida, as questões de regime de colaboração e as suas diferentes formas e desdobramentos decorrem e instauram disputas entre diferentes interesses dentro da realidade brasileira. Subsidiariedade é um princípio requerido muito mais no sentido de uma atuação rápida para enfrentar problemas locais, de forma que a União não possa impedir que os Estado membros e outras entidades realizem aquilo que podem fazer por si mesmos, em seu território.

Veloso et al. (2011) destacam que a descentralização e a possibilidade de participação em recursos públicos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)², deu chances para a **multiplicação de municípios**, acentuando as desigualdades existentes.

Facilitada pelas regras de emancipação dos antigos distritos da CF/88 e incentivada por regras de rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, havia tendência dos estados permitirem maior desmembramento municipal, pois aqueles aumentavam a respectiva participação no montante do FPM. No entanto, esse processo de emancipação se dava em detrimento das áreas mais pobres dos municípios desmembrados, pois os novos geralmente se localizavam em zonas de maior concentração das atividades econômicas. Assim, estes municípios passam a absorver maior parcela da receita da unidade original, em função dos tributos próprios e dos compartilhados como as cotas-parte do ICMS e do FPM. Essa situação resultava em um aumento da disparidade de recursos em termos *per capita*, dificultando a gestão local dos municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população (VELOSO et al., 2011, p. 16).

De fato, com a Constituição Federal de 1988 (CF) teve início uma **onda municipalista**. Entre 1996 e 2000 foram criados aproximadamente 25% dos municípios hoje existentes. A CF/1988 redefiniu o papel institucional, instaurou um novo pacto federativo entre os diferentes níveis de poder, ampliando a ação dos municípios, que obtiveram um grau de autonomia até então inédito na história do Brasil e na comparação com outros países federados (SOUZA; FARIA, 2005).

2 O FPM é a forma como a União repassa recursos para os municípios tendo em vista, principalmente, o número de habitantes. O ICMS é cobrado pelos Estados, mas um percentual dele é destinado aos municípios (25%).

No Rio Grande do Sul³ não foi diferente. Em 1809, eram apenas quatro municípios: Porto Alegre, Rio Pardo, Santo Antônio e Rio Grande. Em 1900, eram 64 municípios, em 1954, 112, em 1965, 232, em 1981, 233, em 1990, 333 chegando aos atuais 497 municípios. Pode-se falar, tal como Souza e Faria referiram-se à onda municipalista, de uma **onda emancipatória** no RS entre 1959 e 1965. Durante os anos sessenta, nos governos militares não houve praticamente emancipações. A lei exigia para tanto uma população superior a dez mil habitantes, centro urbano com mais de duzentos prédios, além de atendimento a critérios de arrecadação. Houve um vácuo de emancipações entre 1967 e o início dos anos oitenta, podendo-se falar, no final dos anos oitenta, em nova onda emancipacionista. Hoje as exigências são comparativamente menores.

Em qualquer das datas indicadas, a designação é **municípios**, desde os quatro existentes em 1809 até os 497 atuais, como se todos fossem unidades municipais equivalentes entre si. Ademais, o novo pacto federativo referido e instaurado com a CF/1988 não diferencia municípios entre si, mas em relação às demais instâncias do Estado – nível federal e estadual. Entretanto, afirmamos que a designação genérica **município** encobre e torna homogênea uma realidade muito diversificada do ponto de vista demográfico, de dimensões, de atividades econômicas, condições sociais e em termos educacionais.

A discussão acerca dos processos de gestão da educação municipal e das políticas educacionais municipais no RS exige a consideração de graus de diferenciação entre seus 497 municípios. Esse alerta relaciona-se com a problematização formulada por Veiga (2002) em sua obra *Cidades imaginárias sobre quão urbanizado é o Brasil*. Pode-se indagar como incide nas políticas educacionais e mais especificamente na organização dos SME o debate acerca de questões urbanas e rurais, a diferenciação demográfica e territorial entre os municípios.

Veiga (2002) afirma que o Brasil é menos urbano do que se calcula.

3 O Estado do Rio Grande do Sul é uma das 27 unidades administrativas do Brasil. Tem uma área de 281.731 km², fazendo limites com Argentina e Uruguai. Está organizado em sete mesorregiões, 35 microrregiões e 497 municípios. No início da década de 1990 foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) que, por sua vez, definem as 24 regiões do estado. A população do Rio Grande do Sul é de 10.693.929 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Para ele há:

[...] um oceano de municípios rurais, embora dados do ano 2000 indiquem que o país teria atingido 81,2% de urbanização. No Brasil toda a sede de município é considerada urbana, e o caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município de União da Serra é uma **cidade** na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes [...]. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2.000 habitantes, 3.887 com menos de 10.000 (VEIGA, 2002, p. 32, grifo do autor).

Há cidades de tamanho irrisório, apenas um aglomerado de agricultores e pessoas diretamente envolvidas com atividades primárias. Para o autor, há 455 municípios que são inequivocamente urbanos, onde se concentravam, em 2000, 57% da população nacional, situando-se 34% em 12 aglomerações metropolitanas, 13% em 37 aglomerações não metropolitanas e 10% em 77 centros urbanos. Em seu critério seriam de pequeno porte os municípios com simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por km² (VEIGA, 2002).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011) indicam que, em 1º de agosto de 2010, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.513 possuíam até 10.000 habitantes, ou seja, 45%. Entre 10.001 e 50.000, havia 2.444 municípios, representando 44% do total. Entre 50.001 e 100.000 habitantes, 325 municípios, e de 100.001 a 1.000.000, 268 municípios, restando 15 municípios com um número maior de habitantes. Os municípios com poucos habitantes, em sua maioria (61%), apresentam uma taxa de crescimento negativa. Por outro lado, os quinze maiores municípios reúnem 40,2 milhões de habitantes, ou seja, 21,1% da população, sendo que, apenas 15 municípios têm população superior a um milhão de habitantes. Estas diferenças espantosas indicam uma face da complexidade administrativa, de diagnóstico, de planejamento, de intervenção das políticas sociais e da área da educação na realidade brasileira.

Os atuais processos de reestruturação produtiva, de abertura comercial, de revolução digital e seus impactos nos transportes, comunicações e produção, de formação de blocos e a globalização trazem uma dinâmica diferenciada constituindo alguns municípios com um protagonismo ímpar. Principalmente os municípios de capitais em decorrência dos problemas a enfrentar e da amplitude das articulações se constituem, em suas formas de ação, como atores

de relações internacionais. Embora tal protagonismo político e econômico, no plano internacional, se apresente, atualmente, apenas para algumas metrópoles brasileiras, o mesmo demanda autonomia para o âmbito municipal, com impacto em nosso modelo federativo (BARRETO, 2004; BARRETO; VIGEVANI, 2004). Impõe-se, nesse contexto, de intenso dinamismo das cidades que antes estavam imobilizadas sob a articulação da nação, a necessidade de retomada do modelo federativo brasileiro (BARRETO, VIGEVANI, 2004). Ademais, sobre esta realidade também incide o questionamento levantado por Ball (2001) de que os Estados Nação estariam perdendo sua autonomia política e econômica perante a influência e crescente amplitude das organizações supranacionais. Os governos locais estão mais e mais assumindo a posição de sujeitos políticos no sistema internacional, interagindo com organismos internacionais multilaterais e de natureza intergovernamental, o que traz mais um elemento à crise do federalismo brasileiro (BARRETO; VIGEVANI, 2004), na qual o descompasso entre a possibilidade dos municípios se assumirem como entes políticos e os recursos políticos e institucionais capazes de implementá-los como tal esvazia e dificulta a autonomia dos mesmos.

A questão educacional tem repercussão bastante diferenciada em grandes cidades.

Em geral as capitais não apresentaram indicadores satisfatórios em comparação com muitos municípios menores e com menos recursos. A partir daí vem se manifestando uma exigência maior para com os sistemas (conselhos, escolas e secretarias) de educação das capitais e dos municípios com população acima de 200 mil habitantes (FEITOSA, 2007, p. 37).

Em estudos recentes, o MEC identificou baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em capitais e grandes cidades brasileiras, frente ao que foi criado um grupo de trabalho “para que os gestores de 106 cidades com mais de 200 mil habitantes **troquem experiências e debatam temas relacionados à gestão e às ações do Plano de Desenvolvimento da Educação**” (GRACIANO, 2007, p. 7, grifo do autor).

Bravo (2007), debatendo gestão educacional e territorialização, alerta para as repercussões da metropolização nas políticas educacionais e na gestão educacional. As regiões metropolitanas caracterizam cidades já constituídas com capacidade de catalisação numa região. Abrangem

e integram um conjunto de municípios contíguos, em torno de um município polo, envolvendo articulações sociais, políticas e econômicas, bem como de serviços públicos e de infraestrutura comuns (BRAVO, 2007). São regiões de elevada densidade demográfica e alto grau de diversidade e de especialização (BRAVO, 2007). Nestas regiões há (ou seria desejável que existissem) projetos de desenvolvimento e planejamento integrados e os problemas, que anteriormente eram tratados como campo de ação de cada prefeitura em isolado, são tratados de forma global.

É preciso, entretanto, levar em conta as **áreas de transição** nas quais não há homogeneidade na definição dos aspectos sociais, econômicos e culturais, por se constituírem em espaços que se incluem dentro da região metropolitana. As áreas de transição envolvem espaços em processos de **conurbação** – “encontro de duas ou mais cidades que ficam socialmente unidas, muito embora pela origem e pela administração, constituem-se cidades politicamente diferentes” (BRAVO, 2007, p. 45) –, “periferias” e “favelas” bem como “faixas territoriais não homogêneas” onde variam os elementos socioeconômicos e nas quais se apresentam aspectos ora do meio rural, ora do urbano (BRAVO, 2007, p. 12, 97). Conclui o autor pela necessidade de uma gestão educacional integrada para as regiões metropolitanas (BRAVO, 2007).

Quanto ao perfil dos municípios brasileiros, portanto, há imensas diferenças. Dentre o total de 5.565 municípios, 4.497 apresentam uma articulação interinstitucional. Ou seja, o município brasileiro, para resolver necessidades e problemas emergenciais, identifica os serviços ofertados na região e se articula com municípios próximos. Se há um centro para atender crianças com necessidades especiais, num município próximo, não será necessário outro criar uma instituição nova, dispendiosa e que poderia ficar subaproveitada, mas aquela municipalidade entra em cooperação com o outro município de forma a utilizar em conjunto esse centro. Há convênios e consórcios entre municípios. Verificam-se casos de articulação entre municípios para aquisição, por exemplo, de remédios e de materiais escolares.

Conforme os dados apresentados anteriormente, verifica-se que grande parte dos municípios realizam articulações, interlocuções e constroem soluções de apoio, buscando alternativas para resolver os seus problemas via cooperação não apenas com o Estado e a União, mas buscando outras entidades seja no setor privado como público. Outras experiências que também são apresentadas,

que estão em debate na realidade brasileira, são municípios conurbados que envolvem o que anteriormente designou-se de áreas de transição. Espaços conurbados são aqueles nos quais os municípios que estão próximos apresentam formas interligadas de ocupação do território, onde não é nítida a separação entre eles. As próprias regiões metropolitanas são um tipo de exemplo neste sentido.

Há no Brasil, atualmente, 54 regiões metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento, o que demonstra como estão se constituindo formas inovadoras de ocupação do território.

Este conjunto de considerações acerca do protagonismo político e econômico de municípios de regiões metropolitanas, da existência de **idades imaginárias** e de zonas de conurbação, destaca a grande diversidade entre os municípios brasileiros. Conclui-se dos estudos que a descentralização da educação, necessariamente, tem que ser uma política de base territorial, entendendo-se base territorial como a consideração de um conjunto de fatores diversificados de âmbito geográfico, cultural, social, econômico, demográfico e de outros tantos elementos incluindo infraestrutura, oportunidades de trabalho, condições de transporte. Em outras palavras, os SME relacionam-se e são formas de enquadramento territorial das políticas públicas de educação e as considerações – protagonismo internacional de certas regiões metropolitanas, áreas de transição, cidades imaginárias, zonas conurbadas, áreas de transição, etc. – implicam em sua constituição.

Um levantamento do número de alunos das redes municipais do RS apresenta um cenário de prevalência de redes municipais muito pequenas. Há no Estado 23 redes municipais com até 100 alunos matriculados e 215, com matrículas que variam de 101 a 500 alunos. No total, 48% das redes municipais do RS somam, cada uma, até 500 matrículas. Ora, 500 matrículas equivalem a uma escola de porte pequeno ou médio.

Há 343 municípios no RS com redes públicas municipais com até 1.000 alunos, o que representa 69% do total de municípios do estado. Por outro lado, há oito municípios que são mantenedores de redes públicas numerosas, entre 20.000 e 60.000 alunos.

A disparidade entre o volume de alunos matriculados traz necessidades e problemáticas diferentes para a administração da educação municipal. Por outro lado, a localização da população escolar acresce questões relacionadas

à distância entre escolas e necessidade de deslocamento de alunos e/ou professores, dentre outras questões.

ANÁLISE DA GESTÃO EDUCACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

A seguir são apresentados dados de investigação voltada para a gestão da educação municipal. Busca-se descrever processos de mediação realizados pelos diferentes níveis de gestão da educação municipal, de forma a caracterizar como municípios de pequeno porte procedem para manter e elevar a qualidade da educação pública. A metodologia envolve o estudo de casos múltiplos, analisando a situação das políticas educacionais e das práticas de gestão em seis municípios do Rio Grande do Sul.

A escolha dos municípios que constituem o espaço empírico envolveu dois critérios:

- a) municípios com sistema municipal de ensino e Conselho Municipal de Educação e que tenham, portanto, demonstrado autonomia e esforço de responsabilização pela educação básica promovida em sua rede;
- b) resultados apresentados na Prova Brasil, considerando a nota média de 2007 e 2009. Pela aplicação desses critérios, foram identificados municípios que alcançaram nota média padronizada entre 8,2 e 6,34 e que possuem uma população total entre 2.300 e 19.000 habitantes.

Quanto ao número de alunos matriculados na rede municipal, a abrangência foi de 265 a 2.039 alunos matriculados (2013) e com uma variação na taxa de distorção idade série de 4% a 16%. Considerando o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) – das séries iniciais – 2011 – os municípios que constituíram o espaço empírico de pesquisa alcançaram de 5,7 a 6,6 e em 2013 um município alcançou 7,3.

O acesso aos dados dos municípios ocorreu mediante visitas às Secretarias Municipais de Educação e às escolas das redes municipais em estudo, bem como entrevistas com secretária municipal de educação e assessores da Secretaria, com diretores, professores, coordenadores

pedagógicos de escola, consulta a documentos e análise de dados secundários. Foram realizadas de uma a cinco visitas a cada município. As visitas tiveram duração variada. Ocorrendo em até quatro dias em sequência, especialmente em casos de municípios mais distantes, ou visitas periódicas, conforme a possibilidade de atendimento das escolas e de parte dos técnico-administrativos das secretarias municipais de educação. As entrevistas foram gravadas e utilizou-se também de recursos fotográficos para registrar práticas de gestão.

O quadro teórico que sustenta a análise desta pesquisa – que focaliza o espaço municipal, as práticas e políticas educacionais em municípios de pequeno porte –, converge com a ideia de que as políticas são um alvo em movimento, como afirma Dennis Palumbo (1994). Elas não são algo objetivo e mensurável, mas precisam ser inferidas a partir de ações e comportamentos intencionais de departamentos, estruturas administrativas e agentes de diferentes níveis, incluindo secretários municipais de educação, membros dos colegiados educacionais, diretores, professores, e funcionários de escola, no caso educacional, ao longo do tempo. Ademais não há um eixo claro que informe como uma declaração de política se desenvolve até se tornar uma lei ou um programa, ou tomar forma mediante práticas que lhe deem corpo, pois “[...] existe uma interação complexa entre estas etapas. Políticas, decisões, leis e programas são distintos e às vezes se inter-relacionam. [...] definimos política como princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas [...]” (PALUMBO, 1994, p. 38).

Entendemos, portanto, com Palumbo (1994), que as políticas estão constantemente em movimento, que elas não são um texto, mas que se constituem por entre contextos específicos, por entre cidadãos e profissionais com diferentes interesses, capacidades e níveis de formação, por entre processos de disputa, negociação e imposição. Junto e a partir destas políticas em movimento a gestão se constitui, se faz presente. Ou seja, gestão relaciona-se com movimentos de impulsionar uma organização a atingir alvos em movimento, a alcançar seus objetivos, cumprir suas responsabilidades.

Envolver-se com a gestão da educação significa ser responsável por movimentos que encaminhem para a qualidade da educação com justiça, diálogo e respeito, por tomar decisões, por organizar ambientes, recursos, e arcar com as responsabilidades de direção (FERREIRA, 2004). Envolver-se

com gestão da educação implica em articular políticas, em focalizar alvos que emergem e se constroem mediante decisões, movimentos, normas, regulamentos. Envolver-se com gestão da educação também exige do gestor “chamar a si, levar sobre si, exercer, gerar” (CURY, 2002, p. 164). Ou seja, há uma ação gestora que implica em comprometimento com o diálogo, com o movimento das políticas, mas também com processos de inovação e com o assumir riscos.

Considerando, portanto, o amplo panorama delineado a partir do final da década de 1980, no qual os municípios assumem lugar político administrativo de autonomia e protagonismo; considerando a recomendação de colaboração entre as instâncias do Estado no desempenho das responsabilidades para com a educação de qualidade para todos; considerando também as diferentes formas de identificar, dimensionar e atender aos problemas mediante formas diversificadas e criativas de articulação com as forças sociais, e considerando, ainda, que no Brasil há um mar de pequenos municípios e a necessidade de aproximação e compreensão dos movimentos de políticas nestes pequenos municípios, apresentamos a seguir um dos elementos mais relevantes e que se destaca em termos de política e gestão da educação.

CONHECIMENTO APROFUNDADO DA REALIDADE SOCIAL E ESCOLAR

Para sustentar esta afirmativa – Conhecimento aprofundado da realidade social e escolar –, listamos algumas evidências identificadas nos municípios estudados. Não necessariamente aparecem em todos os casos em estudo, mas de alguma forma o **conhecimento aprofundado e integrativo das condições sociais e escolares** se faz presente de alguma maneira. Com o quadro teórico anterior que afirma que as políticas são alvos em movimento e que a gestão está e produz movimentos em direção/reação a estes alvos, reafirmamos que não encontramos evidências idênticas, mas, quando muito, próximas, e assemelhadas entre os casos estudados. Elementos que, mesmo diferentes, nos levam a pensar que o **conhecimento aprofundado da realidade social e escolar** é uma característica importante e definidora dos processos de gestão e da política educacional em municípios de pequeno porte.

Um exemplo é o acompanhamento das condições sociais, de trabalho, de habitação e até de saúde dos munícipes. Identifica-se este tipo de conhecimento tanto no mais alto agente municipal de educação (Secretário (a) Municipal de Educação) como, em outros casos, no presidente do Conselho Municipal de Educação. Este conhecimento aflora ao expressar entendimentos acerca da educação local (flui nas entrevistas e durante as visitas) e inclui argumentos como a oscilação do número de nascimentos na localidade, até identificação de local de residência das famílias, quem são os responsáveis que habitam em tal ou qual endereço e quantos e quais são os jovens estudantes da rede que estão sob o cuidado de tais adultos.

O conhecimento da realidade escolar ultrapassa as condições e oferta da rede municipal, envolvendo aspectos da realidade das outras redes escolares. O conhecimento da rede estadual (desde condições dos prédios, até quem são os docentes e qual a sua percepção das condições atuais dos alunos que saíram da rede municipal) é importante para manter o acompanhamento dos alunos que realizam seus estudos na rede municipal e que precisam ingressar em outra escola para dar continuidade à sua educação de forma a concluir o ensino fundamental e, posteriormente, ingressar no ensino médio. O desempenho desses alunos na outra rede, a estadual, serve para os professores da rede municipal questionem-se acerca da qualidade e sedimentação de seu trabalho.

A produção deste conhecimento, em certos casos, é realizada com mecanismos específicos, como a entrevista sócio antropológica, junto a famílias de escolas da rede municipal.

A administração da educação em municípios que têm assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) realiza, pessoalmente, acompanhamento de escolas do campo e dos professores que lá atuam, tanto quanto o fazem em escolas situadas no núcleo urbano. Esse acompanhamento propicia conhecimento pessoal dos alunos e de dos esforços que realizam na escola. O conhecimento da realidade impulsiona também ações imediatas frente a questões e problemas enfrentados na educação.

O conhecimento da realidade social e educacional é muito propiciado mediante a realização de visitas às escolas e reuniões sistemáticas com o corpo docente. Essas visitas demonstram o quanto a administração da rede municipal é próxima das escolas, das comunidades e do corpo docente que nelas trabalha. É possível perceber que a circulação entre escolas e em meio

a professores e alunos da rede instaura e consolida uma proximidade entre os que exercem a administração da educação municipal, os funcionários da rede, as comunidades e os alunos. Há familiaridade e conhecimento pessoal, mais que procedimentos burocráticos e atendimento a compromissos que sejam impostos por outras instâncias.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.
- ARAUJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.
- BALL, S. J. Mercados educacionais, escolha e classe social: mercado como estratégia de classe. In: GENTILE, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 196-227.
- BARRETO, M. Cidades: inserção internacional de governos locais. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 17, n. 59, p. 12-16, ago./set. 2004.
- BARRETO, M. I.; VIGEVANI, T. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 29-55.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2005.
- BRAVO, I. **Gestão educacional no contexto da territorialização**. Campinas: Alínea, 2007.
- CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.
- FEITOSA, R. M. M. A utilização dos indicadores na gestão municipal. In: GRACIANO, M. (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 35-38.

FERREIRA, N. S. C. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1227-1249, set./dez. 2004.

GRACIANO, M. (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: sinopse do censo e resultados preliminares do universo. Rio de Janeiro, 29 abr. 2011. <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO. **Facebook**. Disponível em: <<http://facebook.com/observatoriodeeducacao>>. Acesso em: 15 out. 2014.

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

PALUMBO, D. J. **Public policy in America: government in action**. San Diego: Harcourt Brace & Company, 1994.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002). São Paulo: Xamã, 2005.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS. **Projeto Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática**. São Leopoldo, 2014. Disponível em: <<http://unisinos.br/blogs/observatorio-piqgd>>. Acesso em: 15 out. 2014.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se imagina**. Campinas: Editores Associados, 2002.

VELOSO, J. F. et al. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaomunicipal.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

WERLE, F. O. C.; THUM, A. B.; ANDRADE, A. C. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-419, jul./set. 2009.





**O projeto de modernização da gestão
educacional do ensino público estadual do
Rio Grande do Sul e suas implicações para
a gestão democrática**

Neila Pedrotti Drabach

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta um recorte da pesquisa realizada durante o curso de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria/RS, durante o período de 2008 a 2010, desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GPEGE). A referida investigação teve o propósito de discutir e problematizar os desafios impostos à democratização da gestão da educação a partir dos novos marcos de referência para a gestão pública oriundos das mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado, tendo como objeto de estudo a proposta de **modernização da gestão educacional** desenvolvida no governo estadual do Rio Grande do Sul (RS), no período de 2007 a 2010 (governo Yeda Crusius – PSDB).

Tendo como ponto de partida o diagnóstico de que a educação gaúcha vinha perdendo posição em âmbito nacional, a partir das avaliações que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o referido governo, através da Secretaria Estadual de Educação (SEE), elencou uma série de propostas de mudança para sua rede de ensino, as quais compunham a agenda do Programa Estruturante Boa Escola Para Todos, programa que se constitui de cinco projetos:

- a) Centros de Referência na Educação Profissional;
- b) Escola Legal: Manutenção e Ampliação de Espaços Escolares;
- c) Professor Nota 10: Valorização do Magistério;
- d) Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul (SAERS);
- e) Sala de Aula Digital: Tecnologia da Informação nas Escolas Estaduais.

Para fins deste estudo, a análise foi direcionada ao Projeto Professor Nota 10: Valorização do Magistério, pois congrega as principais propostas para o campo da gestão da educação. Entre as ações que compunham o projeto se encontrava a iniciativa de uma nova legislação para a gestão educacional. Esta nova legislação implicava na reformulação no Plano de Carreira do Magistério público e em mudanças na legislação da gestão escolar vigente¹, tendo como

¹ A Lei de Gestão Escolar desse período corresponde à Lei nº 11.695 (RIO GRANDE DO SUL, 2001).

objetivos, respectivamente: “Valorização profissional do magistério articulado com melhoria dos resultados educacionais” (RIO GRANDE DO SUL, 2009a) e “articular a gestão com a melhoria dos resultados educacionais” (RIO GRANDE DO SUL, 2009b).

Tendo em vista esse cenário e o histórico de tensão entre as diferentes construções de sentido que se aplicam à gestão democrática, desde sua instituição no ensino público, a pesquisa teve como objetivo analisar a configuração que assume a gestão do ensino público estadual no Estado do Rio Grande do Sul a partir das medidas de **modernização da gestão educacional** e os desafios que essas medidas impõem ao processo de gestão democrática do ensino público nesse contexto.

Para tanto, fizemos uso da pesquisa documental e da análise de conteúdo com vistas a compreender aquele momento de proposições para o campo da gestão da educação estadual do RS, através da explicitação dos fundamentos que sustentam a proposta de gestão do Projeto Professor Nota 10, inserido no Programa Estruturante Boa Escola para Todos, proposto pela Secretaria Estadual de Educação.

Nesse capítulo apresentamos os resultados da análise dos materiais coletados, tendo como foco as ações voltadas à gestão educacional. A fim de situar o contexto do objeto de estudo, o texto analisa o modelo de gestão do governo, identificando seus interlocutores e os fundamentos das ações da SEE, evidenciando o processo de correlação de forças com as entidades opositivas à política educacional da SEE, em especial o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS – Sindicato) e, por fim, as implicações desta proposta para o processo de gestão democrática da rede estadual de educação².

A GESTÃO PÚBLICA DO GOVERNO ESTADUAL NO PERÍODO DE 2007 A 2010: O NOVO JEITO DE GOVERNAR

Yeda Crusius assumiu o governo do RS em 2007, tendo sido eleita com 53,943% dos votos no segundo turno das eleições de 2006. Esse governo era composto pela coligação Rio Grande Afirmativo, liderada pelo

2 A Rede Estadual de Educação do RS, desde 1995, possui Lei de Gestão Democrática.

PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira) com apoio de outros 10 Partidos Políticos³.

Desde o Plano de Governo, a proposta desta coligação ao assumir o Estado gaúcho era construir um “novo jeito de governar” (CRUSIUS, 2006, p. 2). Entre os problemas apontados estava a “crise das finanças do Estado e o atraso na adoção de práticas mais modernas na gestão pública” (CRUSIUS, 2006, p. 2), evidenciando que a mudança na gestão do Estado encontrava-se entre as prioridades do governo.

No entanto, as ações do **novo jeito de governar** na esfera estatal traduziram-se no velho **choque de gestão** já praticado pelos governos peessedebistas de São Paulo (Geraldo Alckmin – 2003-2006 e José Serra – 2007-2010) e de Minas Gerais (Aécio Neves – 2003-2010), que têm seus efeitos conhecidos principalmente pelos usuários dos serviços públicos e pelos servidores públicos, pois o objetivo último do choque de gestão, o déficit zero⁴, apoia-se na redução dos gastos na área social. Prova disso foi o imediato corte de 30% das despesas de custeio de cada Secretaria, inclusive da educação.

O PSDB é um partido identificado com a corrente teórica da Terceira Via (ou neoliberalismo de Terceira Via), embora tenha se desenvolvido no Brasil antes mesmo de esta corrente alcançar visibilidade. Como aponta a análise de Guiot (2006): “o programa peessedebista, desde sua origem, além de estar vinculado com o neoliberalismo, apresenta traços marcantes dos pressupostos daquilo que Giddens, em meados dos anos 90, denominaria de terceira via” (GUIOT, 2006, p. 13-14).

Nesse sentido, a proposta de modernização da gestão pública apresentada no Plano de Governo (2006) alertava para sua oposição ao sentido (*stricto*) de privatização do setor público, assim como propõe a terceira via, ao declarar que:

[...] o que estamos propondo objetivamente é aplicar no dia a dia do governo uma administração que seja orientada pela busca de metas e que trabalhe com indicadores de resultado e de esforço em cada

3 São eles: PSC (Partido Social Cristão), PL (Partido Liberal, atual PR – Partido da República), PPS (Partido Popular Socialista), PFL (Partido da Frente Liberal, atual DEM – Democratas), PAN (Partido dos Aposentados da Nação), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), PHS (Partido Humanista Social), PTC (Partido Trabalhista Cristão), PRONA (Partido da Renovação da Ordem Nacional) e PT do B (Partido Trabalhista do Brasil).

4 Déficit Zero corresponde ao equilíbrio entre o valor das despesas e das receitas em um governo, empresa, etc.

um dos seus programas prioritários. Esta é uma técnica de gestão que não depende de mais recursos, mais pessoas ou de alterações na estrutura patrimonial do Estado. Requer sim uma **nova postura de gestão** do Estado. Uma postura mais comprometida com os resultados que o cidadão espera na prestação de serviços públicos (CRUSIUS, 2006, p. 56, grifo do autor).

Essa afirmação deixa explícita a compreensão de que o problema do Estado está na sua forma de gestão. A alternativa apontada, assim como prega a Terceira Via, é a mudança na gestão do Estado, utilizando-se dos **ensinamentos** da esfera privada, a fim de torná-lo mais eficiente e menos dispendioso. Conforme o Plano de governo destaca: “O objetivo principal da modernização da gestão pública é prestar melhores serviços públicos ao cidadão e fazer mais com os recursos públicos que estão disponíveis” (CRUSIUS, 2006, p. 56).

A fim de introduzir as **práticas mais modernas de gestão** com vistas a suprir a crise fiscal do Estado, o governo articulou-se com algumas organizações não-governamentais que se tornaram seus principais interlocutores no desenvolvimento das ações do governo. Estas organizações foram a PÓLO RS e o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP).

A PÓLO RS – Agência de Desenvolvimento, segundo seu site de divulgação (POLO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO, 2016), consiste em uma organização não-governamental privada, sem fins lucrativos, que congrega empresas e entidades que representam diferentes setores da economia do Estado do RS⁵. Essa organização iniciou suas atividades ao final de 1995, concentrando suas ações na atração de investimentos e na criação de projetos estratégicos para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Ao lado dessa organização, o governo estadual do período também contou com as diretrizes de gestão disseminadas pelo Programa Gaúcho

⁵ Dentre as entidades que compõem a PÓLO RS estão: a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO), a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul (FCDL), a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), Federação das Empresas de Transportes Rodoviários de Passageiros do Estado do Rio Grande do Sul (FETERGS), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RS), entre outras.

de Qualidade e Produtividade (PGQP), que vinha atuando no Estado desde 1992. O PGQP é uma organização que atua através de assessorias e orientações a instituições e empresas públicas e privadas, disseminando as ferramentas e conceitos da gestão de Qualidade Total, com vistas a conduzir estas entidades a melhorar os produtos e serviços, economizar tempo e otimizar seus recursos.

O principal instrumento de atuação destas organizações no governo gaúcho, no período deste estudo, foi através da Agenda 2020. A Agenda 2020 veio a público em 2006, sendo resultado de encontros com empresários gaúchos que tinham como objetivo buscar alternativas para reverter o ciclo vicioso da crise no Estado (AMARAL, 2009). As alternativas encontradas compõem o Projeto *O Rio Grande que queremos* – Agenda estratégica 2006-2020, mais difundido como Agenda 2020.

A visão apresentada pela Agenda 2020, que congrega a linha de pensamento tanto da PÓLO RS quanto do PGQP, de que para romper com a crise fiscal do Estado é necessário a modernização da gestão pública, vem ao encontro dos interesses declarados pelo governo Yeda Crusius (2007-2010) desde seu plano eleitoral e, portanto, encontra total simbiose com a visão destas organizações. Os movimentos sociais, ao contrário, apontam que a crise do Estado não se justifica pelas políticas sociais desenvolvidas e sim pelos benefícios fiscais concedidos pelo Estado ao empresariado (AMARAL, 2009).

As ações apontadas pela Agenda 2020 em relação às mudanças necessárias à gestão pública estatal são correlatas aos projetos apresentados e desenvolvidos pelo governo estadual, evidenciando que os interesses dos empresários são correspondidos ou constituem os mesmos interesses do governo. O Quadro 1 apresenta o comparativo entre as propostas da Agenda 2020 para a gestão estatal e as ações propostas/desenvolvidas pelo governo, através dos Programas Estruturantes – Governo de Resultados e Ajuste Fiscal na área da gestão.

| Propostas da Agenda 2020 para a Gestão Pública | Ações desenvolvidas/previstas pelo governo Yeda Crusius em relação à Gestão Pública |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Projeto Reforma da Previdência | iniciar a reforma do sistema previdenciário estadual. |
| Projeto Estudar a retirada do Estado de serviços de mercado | venda de 40% das ações do Banrisul. |
| Projeto Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado | Lei das OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) – Lei nº 12.901/2008 e referido Decreto nº 45.541/2008. |
| Projeto Transparência na Gestão Pública e nos serviços delegados Projeto Teto Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal | Portal da Transparência e Manual do Gestor Público (http://www.transparencia.rs.gov.br); Projeto Transparência RS; Emenda Constitucional nº 57 (estabelece teto de remuneração para servidor público). |
| Projeto Implementação das PPPs | Programa de Parcerias Público-Privadas. |
| Projeto Reforma Administrativa Projeto Modernização da Administração Pública Estadual (Gestão e Qualidade) | modernizar a gestão da receita do Estado (Projeto Receita para Crescer – Modernização da Receita); implantar um modelo de gestão pública pautado em resultados (contratualização); implantar remuneração relacionada ao desempenho institucional (Modernização dos serviços públicos); racionalizar a despesa com esforço compartilhado entre todos os Poderes e reestruturar a dívida pública com a União; Fazendo Mais com Menos – Racionalização da Despesa. |

Quadro 1 – Ações para a Gestão Pública: propostas da Agenda 2020 versus ações/propostas do Governo Estadual – 2007-2010

Fonte: Autoria própria (2010) a partir de informações dos sites Agenda 2020 e Secretaria do Planejamento e Gestão (RIO GRANDE DO SUL, 2009b; RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Esse comparativo ilustra o fato de que as ações do governo se encontravam alinhadas com o programa da Agenda 2020. De um lado, pode-se apontar como um determinante para esse fato a atuação enfática da Agenda 2020 no sentido de impor sua pauta de interesses à sociedade e ao governo, de outro a identificação destas propostas com o governo e com o programa político do PSDB, tendo em vista que é um partido com

forte base empresarial (GUIOT, 2006). Conforme ressaltou o secretário de Planejamento e Gestão da época Ariosto Culau, no Fórum de Gestão da Agenda 2020 reunido no dia 14 de fevereiro de 2008: “As coisas estão sendo feitas exatamente no mesmo caminho e tudo que está nos Programas Estruturantes do Governo do Estado faz parte da Agenda 2020” (RIO GRANDE DO SUL, 2009b).

Outro fator que impulsionou o governo deste período na adoção destas práticas modernas de gestão foi o empréstimo de US\$ 1,1 bilhão do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, mais conhecido como Banco Mundial), firmado em 1º de setembro de 2008. Como um dos organismos de disseminação dos princípios da Gestão Gerencial, o Banco Mundial estabelece como contrapartida do Estado na negociação do empréstimo a modernização do setor público do Estado (gestão baseada em resultados), a sustentabilidade fiscal, a partir do ajuste fiscal e diminuição dos gastos e a reforma da seguridade e previdência social (SCHMITZ, 2008).

Segundo Gonçalves (2009), a estratégia de atuação do Banco Mundial no Brasil é favorecer empréstimos aos Estados e municípios como forma de interiorizar a disseminação de suas ideias de gestão, de ajuste no papel do Estado e de liberalização da economia. Segundo analisa o autor, o BM está mudando a tática da “guerra de movimentos” para a da “guerra de posições” (GONÇALVES, 2009, p. 12), ou seja, ocupando posições estratégicas para disseminação de sua política, preocupando-se mais em “como fazer” do que “o que” fazer (GONÇALVES, 2009, p. 12). Tendo em vista que o Governo Federal, assim como vários Estados e Municípios já desenvolvem políticas liberais, o Banco Mundial concentra-se em “aumentar a velocidade e a eficácia de implementação deste modelo no Brasil” (GONÇALVES, 2009, p. 12).

Para o desenvolvimento das ações de modernização da gestão, o governo contou com a assessoria do PGQP. Segundo a declaração do Coordenador Executivo do PGQP, Pierry (2008):

O governo atual assumiu [a modernização da gestão pública] com a proposta de um novo jeito de governar e encontrou na participação e parceria com o PGQP a possibilidade de uma contribuição efetiva para ajudar a realizar muitos dos seus objetivos. Quem fez o déficit zero acontecer foram os servidores públicos, que acreditaram que a

nova orientação era para valer e apostaram na oportunidade de fazer mudanças. Nós, do PGQP, podemos dizer que fomos o veículo para construir a caminhada. Trabalhamos juntos em frentes de aumento de arrecadação, diminuição de despesas, reestruturação de processos em vários órgãos, na montagem dos programas estruturantes e na construção de um portal de gestão, que ao nosso ver é um instrumento fundamental para agilizar a gestão e seus resultados, bem como importante instrumento de controle social e transparência na gestão da coisa pública. Com o conhecimento, as técnicas e ferramentas, fomos úteis no processo de facilitação na busca de realizar este objetivo.

Os Programas Estruturantes, que foram construídos com o auxílio do PGQP e em consonância com as propostas da Agenda 2020 e as exigências do BM através do contrato de empréstimo, constituíram o núcleo das ações do Estado ao integrar as cinco (05) Frentes de Trabalho do governo em parceria com o PGQP. Estes Programas dividiam-se em três eixos, conforme indicado no Quadro 2:

| Áreas | Desenvolvimento econômico sustentável | Finanças e gestão pública | Desenvolvimento social |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programas estruturantes | Terra grande do sul: nosso campo mais moderno e produtivo; Mais trabalho, mais futuro: o governo gaúcho atraindo investimento para gerar mais empregos; Irrigação é a solução: enfrentando a seca para o campo produzir mais; Duplica RS: transporte e infraestrutura para o Rio Grande crescer. | Governo de resultados: colocando a casa em ordem para gerar resultados; Ajuste fiscal: equilibrando as contas públicas para investir no Rio Grande. | Saúde perto de você: prevenção e cuidado com a saúde de todos; Saneamento em ação: para o Rio Grande crescer, saneamento é básico; Nossas cidades: o governo gaúcho trabalhando no seu município; Emancipar: todo mundo é cidadão: o governo gaúcho cuidando de quem mais precisa; Cidadão seguro: o governo gaúcho cuidando da segurança de seu povo; Boa escola para todos: educação para o desenvolvimento das pessoas e do Rio Grande. |

Quadro 2 – Programas estruturantes

Fonte: Autoria própria (2010) com base em informações site estruturantes (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Em consonância com os princípios do gerencialismo difundidos pelo PGQP e INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial), os Programas Estruturantes se desenvolvem sob a ótica do “gerenciamento intensivo”, que “tem

por objetivo a implementação de uma nova postura de gestão, focada em resultados, contribuindo assim para a melhoria dos níveis de eficácia, eficiência e efetividade da ação pública, que são objetivos desejados pelos cidadãos” (RIO GRANDE DO SUL, 2008). A metodologia de gerenciamento intensivo de projetos, desenvolvida por consultoria externa (INDG) e já aplicada com êxito em outros Estados e na iniciativa privada, se dá através da definição clara das responsabilidades – a fulanização – no desenvolvimento dos programas. Para isso, os Programas Estruturantes se dividem em Projetos, e os Projetos, por sua vez, se dividem em Ações e a cada uma destas etapas dos Programas Estruturantes há uma pessoa responsável. Esta divisão e responsabilização pelas etapas do Programa se justifica, segundo a proposta do governo, em função de que na ausência dessa definição “as iniciativas de modernização da gestão pública, por mais bem intencionadas que sejam, tendem a cair no vazio, quando se atribui o gerenciamento da execução, por exemplo, de uma determinada etapa para a Secretaria de Saúde, ao invés de se apontar claramente quem é o responsável” (RIO GRANDE DO SUL, 2008, grifo do autor).

A definição dos responsáveis de cada etapa dos Programas Estruturantes é importante para o controle dos resultados através da Contratualização e a Gestão de Resultados que são considerados fatores críticos para seu sucesso. Cada Programa Estruturante possuía um Termo de Compromisso de Resultados (TCR) firmado entre a Governadora Yeda Crusius e o Secretário Responsável, o Coordenador Executivo e os Gerentes dos Projetos que compõem o Programa, além das Secretarias de Estado intervenientes e parceiras no desenvolvimento do Programa. Este Termo visava assegurar que as metas estabelecidas fossem cumpridas e que os resultados fossem divulgados periodicamente com vistas à monitoração do desenvolvimento dos Programas. A defasagem em até 30% no cumprimento das metas de um projeto implicaria na justificação deste resultado para fins de liberação (ou de não liberação) orçamentário-financeira.

Além dos Programas Estruturantes, compunham as Frentes de Trabalho do Governo do Estado em parceria com o PGQP: o Gerenciamento Matricial da Receita (GMR) – ferramenta de controle e fiscalização da arrecadação de impostos; o Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD) – ferramenta de controle gerencial para o acompanhamento das despesas do Governo que auxilia na obtenção da economia de recursos;

a Racionalização das Estruturas Administrativas – otimizar alguns dos principais procedimentos adotados pelo Governo do Estado, como, por exemplo, o processo de compra de medicamentos, permitindo gerar grande economia de recursos públicos; e a Modernização da Gestão das Secretarias de Governo – implementação de ferramentas de planejamento estratégico e gerenciamento de resultados nas secretarias de governo, dando unidade às ações de modernização da gestão pública estadual.

Esta última frente de trabalho teve implicações no funcionamento da Secretaria Estadual de Educação, a qual, segundo a Secretária Mariza Abreu, passou por uma reestruturação organizacional de seus processos:

[...] o que significa informatização dos processos internos da Secretaria, mudança no organograma da Secretaria de Educação, diminuição do tempo, das pessoas e dos procedimentos das atividades meio para aumentar o tempo e as pessoas nas atividades fim (ABREU, 2009).

A fim de assegurar o desenvolvimento destas **práticas modernas de gestão**, o governo do Estado implantou a Escola de Governo (Decreto nº 45.400/2007), que se desenvolveu no âmbito da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH). O objetivo da Escola de governo era o de disseminar uma cultura gerencial moderna nos quadros de pessoal do setor público gaúcho, visando preparar os servidores para o novo modelo de gestão com foco em resultados em implementação no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS, 2008).

Frente a este panorama da gestão do Governo Yeda Crusius no RS nos anos de 2007 a 2010, pode-se afirmar que a contribuição do povo gaúcho foi substituída pela participação de especialistas/consultores na definição das prioridades e nas ações do governo. Fica nítida a adoção dos procedimentos e técnicas da Gestão Gerencial impulsionados pela assessoria do PGQP que disseminam a cultura gerencial na gestão do Estado.

Conforme advoga Giddens (2001, p. 84), para “conservar ou recuperar sua legitimidade”, os Estados têm de “elevar sua eficiência administrativa” e, para tanto, passam a se orientar pelos critérios de eficiência espelhados no setor privado. Situado em um histórico de mais de 37 anos de crise fiscal, o Estado do RS, segundo os dados do governo Crusius, recuperou

sua capacidade de investimento a partir do alcance do déficit zero⁶, através da adoção das práticas modernas de gestão. No entanto, este movimento de recuperação da capacidade do Estado utilizou como mecanismos a diminuição dos gastos na área social, evidenciando que a lógica adotada atende às recomendações do neoliberalismo de Terceira Via.

Isso pode ser confirmado pelos índices de investimento do Estado na área da saúde e da educação, conforme dados do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS) neste período. Segundo o MEC, o Estado do RS foi o que menos investiu em educação. Em 2008 apenas 18,44%, enquanto o mínimo previsto pela Constituição Federal para os Estados é de 25% e a Constituição Estadual prevê 35%. Embora a SEE tenha questionado estes dados do MEC (OLIVEIRA, 2009), afirmando que o cálculo do Ministério da Educação não leva em conta as despesas com os professores aposentados, informou na época que o investimento foi de 25,47%, o que continua abaixo do percentual estabelecido pela Constituição Estadual. Na área da saúde, novamente o RS amargou o último lugar no *ranking*: enquanto a Constituição Federal prevê o mínimo de 12%, o Estado investiu 3,7% em 2007 conforme dados divulgados pelo MS.

Para compensar essa carência de recursos (ou para diminuir os recursos), o governo aderiu, no campo educacional, a parcerias com a iniciativa privada. A seguir, analisaremos as implicações destas **práticas modernas de gestão** no campo da educação estadual gaúcha.

ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DAS AÇÕES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESTADUAL PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO RS, NO PERÍODO DE 2007 A 2010

As ações realizadas e preconizadas pelo governo do Estado do RS, no período em estudo, no campo educacional, deram-se em um contexto que teve como principal guia o projeto de modernização da gestão pública frente à crise fiscal vivenciada pelo Estado. Um fator que impulsionou o governo na adoção destas **práticas modernas de gestão**, como vimos, foi o empréstimo de US\$ 1,1 bilhão do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvol-

⁶ O clímax das práticas de modernização da gestão do Governo Yeda Crusius foi o alcance do **déficit zero** anunciado no final do ano de 2008.

vimento (BIRD, mais conhecido como Banco Mundial – BM). Como um dos organismos de disseminação dos princípios da Gestão Gerencial, o BM estabeleceu, como contrapartida do Estado na negociação do empréstimo, a modernização do setor público do Estado (gestão baseada em resultados), a sustentabilidade fiscal, a partir do ajuste fiscal e diminuição dos gastos e a reforma da seguridade e previdência social (SCHMITZ, 2013).

A educação entrou na esteira desse projeto e sofreu implicações principalmente em sua forma de gestão. Conforme explicita a Secretária de Educação Mariza Abreu, “qualidade da gestão escolar pode contribuir com a resolução da crise fiscal gaúcha” (RIO GRANDE DO SUL, 2007). Tendo em vista que a qualidade da gestão escolar representa, nesse contexto, **fazer mais com menos**, uma das primeiras ações da SEE foi adotar medidas de redução de custos, como por exemplo: redução de 30% nas verbas de autonomia escolar, por um período de três (03) meses, como decorrência da estratégia de gestão do governo para reduzir o déficit do Estado; a enturmação: fusão de turmas pequenas com vistas a suprir a falta de professores nas escolas da rede; diminuição do número de professores concursados, através da não reposição das aposentadorias ou exonerações.

Estas medidas foram fortemente combatidas pelo CPERS, denunciando em seu jornal Sineta e informativos os efeitos de tais ações, a partir das seguintes manchetes: Choque de Gestão – Novo Governo com Velhas Práticas (SINETA, jan. fev. 2007); A educação pública corre perigo no RS (SINETA, fev. 2007); Governo Yeda/Feijó – O novo jeito de sucatear (SINETA, mar./abr. 2007); O novo jeito de governar provoca caos na educação (INFORMATIVO CPERS, mar. 2007); Governo Yeda comete atentado contra a educação pública no RS (SINETA, ago. 2007); Enturmação: um novo sinônimo para destruição! (SINETA, ago./set. 2007), apenas para citar algumas.

Essas manchetes faziam referência aos efeitos que essas medidas trouxeram para o cotidiano das escolas. Segundo os informativos, em virtude da falta de professores e funcionários, setores como orientação pedagógica, bibliotecas e salas de informática foram fechados no início de 2007, pois os professores que atuavam nesses setores foram encaminhados para as escolas que estavam com falta de profissionais. Ao mesmo tempo em que esta medida fora anunciada como **um novo padrão de gestão de recursos humanos**, com vistas à melhoria dos desempenhos de aprendizagem

nas escolas gaúchas, contraditoriamente, comprometem a qualidade do ensino, tendo em vista a importância destes setores, especialmente das bibliotecas e laboratórios de informática, para o processo educativo.

A medida da enturmação provocou a reação também da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Os professores de cursos de licenciaturas e Pós-Graduação em Educação publicaram um Manifesto demonstrando preocupação com as consequências desta medida da SEE para a qualidade da educação no Estado. Segue um trecho do Manifesto:

Nossa ocupação, enquanto professoras/es, está direcionada à formação de nossos alunos e alunas, e tem privilegiado as temáticas do desenvolvimento da inteligência, do **saber pensar**, da construção da linguagem, do processo de socialização, da inclusão social, digital, e das pessoas com necessidades especiais, das diferenças de gênero, cultura, raça, etnia, dos processos de subjetivação, dos ritmos de aprendizagem, das técnicas de ensino, entre outras.

Sabemos que as escolas públicas deste Estado acolhem crianças, adolescentes e adultos, na sua maioria, das camadas populares que têm nessas escolas, talvez a única oportunidade de acesso à escolarização. Esses alunos e alunas, em geral moradores de bairros periféricos, têm pouco ou quase nenhum acesso ao manuseio de livros, jornais, computadores e outros recursos pedagógicos. Assim, uma de nossas preocupações é com a oferta de uma escolarização de qualidade para essas crianças, que poderá ficar prejudicada com a estratégia da **enturmação**. Nesse sentido, perguntamos: como acompanhar individualmente os alunos com dificuldades de aprendizagem ou mesmo dar uma orientação pedagógica efetiva a pequenos grupos? Ou ainda: não seria um retrocesso quando os professores, pais e comunidades rurais, em todo o país, começam a deixar para trás a antiga escola **multisseriada**, que as escolas rurais e urbanas, em nosso Estado, venham a adotar tal estratégia, a da **enturmação**? [...].

A estratégia do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentada apenas em uma justificativa econômica, acaba por anular os nossos esforços, enquanto educadoras/es, de oferecer uma formação integral aos nossos educandas/os, esperando que as/os mesmas/os, em seu futuro trabalho, mantenham esse princípio orientador. Tememos pelos resultados do que, em curto prazo, poderá significar um retrocesso nas conquistas históricas da educação pública gaúcha. Por isso, e dentro dos princípios democráticos que sustentam a formação oferecida nesta Faculdade de Educação, expressamos nossa expectativa de que, com esse Manifesto, possamos estar contribuindo para repensar as estratégias adotadas para a formulação da política educacional para todos os gaúchos e gaúchas (ENTURMAÇÃO..., 2007, p. 1, grifo do autor).

A medida da enturmação reduziu um número de 1590 turmas, representando um universo de 3% das turmas das escolas estaduais e 26% das escolas que tiveram redução de turmas (RIO GRANDE DO SUL, 2007). No início de 2008, o jornal Zero Hora noticiou a confirmação da SEE sobre o fechamento de 105 escolas, tendo sido resultado, segundo a SEE, da diminuição do número de matrículas e do processo de organização das turmas (RIO GRANDE DO SUL, 2008). Sobre a falta de professores apontada pelo CPERS, a Secretária Mariza Abreu apresentou, em reunião com empresários gaúchos na sede da Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), em Porto Alegre – RS, uma tabela com a relação do quadro do magistério de acordo com os governos do período, configurando de fato uma diminuição do quadro docente. A Tabela 1 apresenta a evolução do número de professores.

Tabela 1 – Evolução do número de professores (1994 a 2009)

| Governo | Mês/Ano | Nº de professores |
|----------------|----------------|--------------------------|
| Collares | dez 1994 | 92.399 |
| Britto | dez 1998 | 83.697 |
| Olívio | dez 2002 | 91.877 |
| Rigotto | dez 2006 | 88.890 |
| Yeda | dez 2008 | 80.921 |
| Yeda | fev 2009 | 80.825 |

Fonte: Rio Grande do Sul (2009c).

A Tabela 2 mostra a diferença no número de professores entre diferentes governos.

Tabela 2 – Diferença no número de professores entre diferentes governos (1994-2009)

| Governo | Períodos | Diferença |
|----------------|-----------------|------------------|
| Britto | 1994 – 1998 | - 8.702 |
| Olívio | 1998 – 2002 | +8.180 |
| Rigotto | 2002 – 2006 | - 2.987 |
| Yeda | 2006 – 2008 | -7.921 |
| Yeda | 2002 – 2008 | -10.956 |
| Yeda | 2002 – 2009 | -11.052 |

Fonte: Rio Grande do Sul (2009c).

A divergência do CPERS em relação à política proposta pela SEE acirrou ainda mais com o anúncio das medidas previstas para a educação

a partir do Programa Estruturante Boa Escola para Todos, chegando a culminar com o afastamento da Secretária Mariza Abreu, em setembro de 2009, substituída pelo Professor Ervino Deon, que já fazia parte do quadro da SEE⁷. Anunciado desde o Plano de Governo (2006), sob a faceta de **modernização da gestão educacional**, a política educacional de maior impacto foi a proposta de reforma na legislação educacional, incluindo a mudança no Plano de Carreira do Magistério e alterações na Lei de Gestão Democrática, que fazem parte das ações de um dos projetos do Programa Estruturante, o Projeto Professor Nota 10: Valorização do Magistério.

Desde o início do governo, as ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual da Educação foram marcadas pela apresentação de um planejamento construído em gabinetes sem a participação do magistério e da sociedade como um todo, como foi o caso do Programa Estruturante Boa Escola para Todos. Este Programa foi ressaltado pela Secretária Mariza Abreu como uma política que abarca “ações que vão mudar a fisionomia, mudar a forma de oferta da educação e que vão, na nossa expectativa, dar um salto de qualidade na oferta da educação” (ABREU, 2009).

Elaborado a partir da consultoria com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), o Programa Estruturante da educação reúne ações que já vinham sendo desenvolvidas pela SEE desde o início do governo, como a avaliação externa da educação gaúcha, e o projeto-piloto de Alfabetização⁸, em parceria com entidades privadas. Em outras palavras, o Programa surgiu para dar um **slogan** às ações da SEE e adequar sua gestão ao padrão de gestão do governo, especialmente quanto à metodologia do gerenciamento intensivo⁹.

7 Este fato não mudou o foco das políticas educacionais da SEE, pois o novo Secretário, ao assumir, comprometeu-se em dar continuidade às ações em desenvolvimento e previstas pela SEE.

8 Este projeto vem se desenvolvendo desde 2007, inicialmente como uma experiência piloto e depois se disseminou em todas as turmas de alfabetização da rede estadual. Três empresas trabalham diretamente com as escolas a partir de seus métodos ou programas de alfabetização, são elas: Instituto Airton Senna, Instituto Alfa e Beto e o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação – GEEMPA. O projeto piloto em 2007 contou com o financiamento de seus custos pelas seguintes empresas privadas: REFAP, GERDAU, ARACRUZ, COPESUL e MARCOPOLO (RIO GRANDE DO SUL, 2009c).

9 O Programa Estruturante, assim como todos os demais Programas do governo, se orienta pela metodologia do gerenciamento intensivo, em que há um responsável pelo Programa, um gerente para cada projeto, que possuem objetivos e metas de acordo com seu propósito, e um Termo de Compromisso de Resultados, que sujeita os projetos à perda do financiamento caso não atinjam às metas estabelecidas.

De acordo com o próprio site do Programa Estruturante, estas ações estão identificadas com o Movimento Todos pela Educação, criado em 2006, que tem como vanguarda empresários brasileiros, assim como as metas para a educação da Agenda 2020. Além disso, como se referiu publicamente a Secretária Mariza Abreu: “Tudo isso [referindo-se em especial às ações do Projeto Professor Nota 10] é contrapartida do empréstimo do Banco Mundial” (ABREU, 2009).

A identificação da política educacional da SEE com a Agenda 2020 reflete os constantes diálogos entre as duas entidades. O Fórum Temático da Educação, mantido pela Agenda 2020 para discussão das metas para a educação, contava sempre com a participação de integrantes da SEE em suas reuniões.

O diálogo da SEE com o empresariado gaúcho é mantido, além da relação com a Agenda 2020, por meio dos eventos promovidos por entidades representativas, como o Evento Tá Na Mesa, promovido pela FEDERASUL, no qual a Secretária Mariza Abreu, assim como diversos membros do governo, esteve conversando com os empresários sobre as propostas para a educação gaúcha¹⁰. Esta prática de diálogo sobre as políticas pensadas pela SEE não era evidenciada com o restante da sociedade gaúcha, tendo em vista que a única reunião que permitiu a participação da sociedade foi a de apresentação do Programa Estruturante Boa Escola para Todos, em novembro de 2008. Os demais chamamentos restringiam-se apenas ao Diretor escolar.

Outra base de relações da SEE na construção das políticas educacionais era o Comitê gaúcho do movimento Todos pela Educação, o qual, segundo Mariza Abreu, conta com a participação do Ex-Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso e Ministro da Educação de São Paulo, naquele período, Paulo Renato de Souza (ex-Consultor do Banco Mundial). O Comitê reúne-se a cada dois meses para discutir a situação do Estado e encontrar soluções (ABREU, 2009).

Estes fatos assinalam que o projeto educacional da SEE se encontrava identificado com o projeto educacional do empresariado, o qual apoia (e reivindica) o ajuste fiscal do Estado e, conseqüentemente, a eficiência dos gastos públicos com a educação através da adoção de **práticas modernas de gestão**, introduzindo os mecanismos de gestão da esfera privada na escola pública.

10 Palestras proferidas pela Secretária Mariza Abreu na FEDERASUL: Desafios da Gestão Educacional no RS (outubro de 2007) e Gestão da Educação no RS: desafios e reformas em abril de 2009.

Assim como os demais projetos que compõem o Programa Estruturante, seus objetivos encontravam-se em consonância com as metas do Projeto Educação Básica de Qualidade elaborado pela Agenda 2020. Para melhor situar os objetivos do Projeto Professor Nota 10, apresentamos no Quadro 3 um comparativo com alguns dos objetivos do Projeto Educacional da Agenda 2020.

| Projeto Professor Nota 10 – SEE | Projeto Educação Básica de Qualidade Agenda 2020 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oferecer formação continuada aos professores vinculada ao trabalho em sala de aula e ao aumento dos níveis de aprendizagem; | Melhoria contínua dos níveis de aprendizagem dos alunos em função da participação dos professores em atividades de formação continuada. |
| Aperfeiçoar o concurso público e contratação temporária, de forma a agilizar o provimento de pessoal das escolas e a melhorar a qualidade dos professores admitidos; | Qualificação de 100% dos processos de seleção, com avaliação dos conteúdos do componente curricular de futura atuação do professor e foco no desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas pelos alunos. |
| Articular a progressão na carreira do magistério com a melhoria da qualidade do ensino; | Remuneração de 100% dos professores com parte determinada em função dos resultados educacionais. |
| Fortalecer a autonomia da escola articulada com a prestação de contas dos resultados educacionais. | - |

Quadro 3 – Projeto Professor Nota 10 versus metas da Agenda 2020 para a educação

Fonte: Autoria própria (2010) a partir de informações dos sites Agenda 2020 e Secretaria do Planejamento e Gestão (RIO GRANDE DO SUL, 2009b; RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Estes objetivos tinham como meta traduzir-se em princípios para a nova legislação educacional para o Magistério e para a Gestão Escolar. O principal princípio a ser incorporado no sistema de ensino dizia respeito à meritocracia, ou seja, o pagamento dos professores com base nos resultados de aprendizagem dos alunos, aderindo assim ao critério de modernização da gestão dos serviços públicos exigidos pelo BM como contrapartida ao empréstimo.

Tendo em vista a contrariedade do CPERS a esta medida, ocorreram inúmeras mobilizações, paralisações e greves da categoria, que começaram ainda no ano de 2007, culminando com a primeira greve com início em 14 de novembro de 2008 e término em 28 de novembro do mesmo ano. A

posição do CPERS em relação à meritocracia é de que esta “é uma prática economicista, em que poucos recebem o bônus, enquanto os salários continuam arrojados” (CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008, p. 3).

Às pressões do magistério, através de greves e paralisações, o governo respondeu com o Decreto nº 45.959, que determina: “Art. 1º Fica vedado o registro de efetividade no sistema de Recursos Humanos do Estado – RHE, correspondente aos dias não trabalhados em virtude de greve ou paralisação no serviço público estadual” (RIO GRANDE DO SUL, 2008). Essa medida provocou, apesar da resistência e continuidade de alguns, desmonte na mobilização da categoria, visto que os trabalhadores em educação dependem de seu salário para sustento da família, não sendo possível abrir mão de seus proventos. Essa ação do governo evidenciava a repressão ao sindicalismo, o qual, segundo a visão neoliberal, representa um perigo para as bases de acumulação capitalista, tendo em vista suas pressões em prol de políticas sociais e direitos trabalhistas.

Essas medidas e posicionamento do governo frente às demandas da educação pública apontavam, como principal diretriz, a redução de gastos com a educação e o aumento da eficiência dos recursos aplicados. Essa diretriz encontrava total apoio do empresariado gaúcho, que vinha sendo o maior interlocutor do governo na construção das políticas educacionais do período. Ao ser apresentada como contrapartida ao empréstimo do BM, evidenciava-se que a mudança nas práticas de gestão da educação encontrava-se alinhada ao movimento internacional de reforma na educação com vistas a adequá-la às novas demandas do sistema do capital.

PROJETO PROFESSOR NOTA 10: ANÁLISE DA PROPOSTA DE NOVA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL – AS MUDANÇAS NA LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO ESTADUAL

As ações previstas para esse projeto envolviam, além de cursos de capacitação para professores, a mudança na legislação educacional.

Segundo a Secretária Mariza Abreu (2009), essa mudança é essencial para a sobrevivência da política educacional do governo e para o “salto de qualidade na educação”, pois, uma vez assegurada em Lei, tornar-se-á uma política de Estado, podendo resistir aos próximos governantes.

Diante disso, a SEE, em consonância com o projeto educacional do empresariado gaúcho, elaborou duas propostas de mudança: uma para o Plano de Carreira do Magistério e outra para a Gestão Escolar. As duas propostas encontravam-se interligadas, visto que ambas tinham como foco a mudança no padrão de gestão: de processos para resultados.

O problema da educação do RS, segundo Mariza Abreu, é um problema de gestão, visto que o RS, frente aos Estados da Região Sul (Santa Catarina – SC e Paraná – PR) e um Estado da Região Sudeste, Minas Gerais (MG), tem um valor aluno no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) maior do que nestes três Estados e salário de professores maior que em SC e MG (menor que o PR). No entanto, entre os quatro Estados, o RS é o que tem menor IDEB, de acordo com o resultado publicado em 2009. Isso significa, segundo Abreu (2009):

[...] que nós temos fundamentalmente um problema de gestão da educação no RS, e que não é melhorando o dinheiro que nós vamos melhorar os nossos níveis de educação. A gente tem dito sempre, e isso vale para o Brasil e para o RS: mais recursos e mais salários são condições necessárias, mas não são condições suficientes. Se a gente colocar dinheiro num tonel furado não vai resolver. A gente tem que aumentar sim a destinação de recursos para a educação pública no Brasil e no RS; a gente precisa sim melhorar os níveis de formação do magistério brasileiro e gaúcho, mas não com o padrão de gestão que a gente tem.

Tendo em vista a apontada ineficiência do padrão de gestão vigente na educação, segundo a Secretária, a alternativa apontada assume os mecanismos de gestão da esfera privada, que são reconhecidos como capazes de responder às necessidades de melhoria dos índices educacionais. Este modelo de gestão não aumentaria os gastos do Estado, inserindo na legislação educacional a lógica do mercado, formando o quase-mercado em educação (DALE, 1994). O objetivo desse novo padrão de gestão era

interligar a valorização dos professores e gestão escolar à melhoria dos resultados educacionais, através do aumento dos índices de aprendizagem mensurados pelo IDEB.

Com relação ao Plano de Carreira do Magistério, os mecanismos de gestão propostos giravam em torno da avaliação individual de conhecimentos para a promoção na carreira e remuneração variável pelo desempenho coletivo da escola para pagamento de 14º salário por mérito, de acordo com o alcance das metas do contrato de gestão entre escolas e SEE (RIO GRANDE DO SUL, 2009a). A melhoria do desempenho coletivo da escola seria medida através de indicadores, como fluxo escolar e níveis de aprendizagem aferidos pelo SAERS.

Esses mecanismos tinham relação direta com as mudanças propostas para a gestão escolar. Conforme se refere o CPERS: “as alterações no Plano de Carreira do Magistério e na Gestão Democrática estão casadas, uma não pode ser feita sem a outra” (ENTURMAÇÃO..., 2009, p. 3). Tendo em vista o objetivo de analisar as implicações das mudanças no padrão de gestão para a gestão democrática do ensino, daremos ênfase à análise da proposta de mudança na gestão escolar.

A proposta de gestão escolar foi construída pela SEE e apresentada, juntamente com a proposta de Plano de Carreira, às escolas através de reuniões com os Diretores e envio de DVD com a apresentação dos projetos para os demais professores. Entre as medidas adotadas visando a esse redimensionamento no foco da gestão, está a mudança na Lei de Gestão Democrática em vigor na rede estadual (Lei nº 11.695 – RIO GRANDE DO SUL, 2001), que traz implicações especialmente quanto à escolha de diretores. São elas: alteração na composição das eleições; exigência de certificação em gestão escolar para os candidatos à direção; contratos de gestão entre direção eleita e SEE, com metas e resultados educacionais a serem alcançados, sendo que resultados positivos reverterão em bônus para a escola (14º salário). No Quadro 4 podemos visualizar um comparativo da eleição de diretores com base na Legislação em vigor e na proposição da SEE:

| Como é | Como pode ser |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Professores e servidores de escola com curso superior podem candidatar-se a diretor(a) | Somente professores poderão ser diretores (LDB, artigos 64 e 67) |
| Não há exigência de qualificação em gestão escolar para ser candidato a diretor(a) | Para ser diretor(a) de escola, será necessário submeter-se a avaliação específica para certificação em gestão escolar |
| Os diretores são indicados pela comunidade escolar mediante votação direta | Professores certificados em gestão escolar poderão ser candidatos a diretor(a) de escola em processos onde votarão professores, servidores de escola, pais e alunos |
| Votam professores, servidores de escola, pais e alunos, cada um com um voto | Votarão professores, servidores, pais e alunos, cada um com um voto; no resultado da eleição o segmento dos professores e servidores terá peso de 50% e o dos alunos e pais, outros 50% |
| Alunos votam a partir da 4ª série ou maiores de 12 anos | Votam pais de alunos até 16 anos incompletos e alunos a partir de 16 anos ou pais de alunos da educação infantil e ensino fundamental e alunos de ensino médio, técnico e EJA |
| Candidatos apresentam plano de gestão para a comunidade escolar | As direções eleitas firmarão contratos de gestão ou acordos de resultados com a SEC, com metas de resultados educacionais a serem atingidas |

Quadro 4 – Eleição de diretores

Fonte: Rio Grande do Sul (2009b).

Segundo a Secretária Mariza Abreu, as mudanças na forma de eleição de Diretores decorrem do fato de que os Diretores, ao serem eleitos pelo voto universal, “ficam donos do poder”, “só podem ser destituídos por sindicância” e “o governo perdeu o controle” (ABREU, 2009). Nesse sentido, a introdução do contrato de gestão, já vivenciado de forma experimental no governo Rigotto (PMDB – 2003/2007), retira esse poder do diretor ao delimitar as suas ações à perseguição das metas, já que estas são o caminho para a remuneração variável por desempenho e também determinantes para sua continuidade no cargo. De outro lado, a certificação em gestão escolar, como já proposta em governo anterior (Governo Britto – PMDB, 1995/1999), já cumpre o papel de selecionar candidatos que se identificam com a proposta deste padrão de gestão, não abrindo espaços para contestações. A formação em gestão escolar é imprescindível para todos os professores da escola, visto que em uma

gestão democrática não se concebe a prática de gestão como fruto de um único sujeito, o diretor, mas de todos os envolvidos com a instituição escolar. Porém, esta formação/certificação não deve partir de um único centro de visão, tampouco ser o único requisito e, a priori, para o desempenho da função, visto que o conhecimento da realidade escolar é também fator muito importante para a gestão da escola. A proposta da SEE, em menor dimensão, pode acabar se transformando em um concurso para diretor, descaracterizando os mecanismos de gestão democrática previstos na Lei.

Sob o argumento de que as eleições para diretor levaram para o âmbito da escola todas as mazelas das eleições gerais – a “criança pequena votando para diretor tem sido mais um exercício pouco democrático, do que democrático” (RIO GRANDE DO SUL, 2009d) – justifica-se também, do ponto de vista do governo, aumentar para 16 anos a idade mínima para o aluno votar. Considerando que a idade regular para a conclusão do ensino médio é de 17 anos, o aluno regular teria, se contar com a sorte de nesse ano ocorrerem eleições, uma única oportunidade de participar desse processo. Esta proposta, ao se eximir de buscar soluções para o problema, exclui a oportunidade de oferecer um espaço educativo, de aprendizagem de uma prática democrática pelos estudantes.

No mesmo sentido de controle sobre a gestão escolar, está a proposição de mudança na eleição e atribuições do conselho escolar, conforme detalhada no Quadro 5.

| Como é | Como pode ser |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Composição: representantes da comunidade escolar, em nº ímpar (mínimo 5 e máximo 21) de acordo com a tipologia da escola; respeitada a proporcionalidade de 50% de pais e alunos e 50% de professores e servidores, sendo o diretor membro nato | Composição: representantes da comunidade escolar; avaliar a diminuição do número máximo de 21 membros |
| Escolha dos conselheiros: direta uninominal ou por chapas – nas assembleias de cada segmento; votam e podem ser votados alunos a partir da 4ª série ou os maiores de 12 anos; eleição preferencialmente em abril | Escolha dos conselheiros: eleição uninominal; rever a participação dos alunos; estabelecer período certo para a eleição |
| Funções: consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras | Funções: rever a função deliberativa, especialmente restringindo-a no campo pedagógico |

Quadro 5 – Conselhos escolares

Fonte: Rio Grande do Sul (2009b).

A restrição da atuação deliberativa do conselho escolar sobre o campo pedagógico denota uma concepção de que apenas os professores têm poder de aferição neste campo, pois “têm competência técnica” (RIO GRANDE DO SUL, 2009d), excluindo os pais, alunos e funcionários, que também são sujeitos do processo educativo. Da mesma forma, a diminuição do número de conselheiros restringe a representação democrática, sobre o argumento de que “conselho muito grande se torna difícil decidir” (RIO GRANDE DO SUL, 2009d).

Outro aspecto da mudança no padrão de gestão escolar diz respeito à autonomia escolar, que sofre alterações em função da implantação de referencial curricular padrão e da possibilidade de participação da direção na escolha do quadro de pessoal. O Quadro 6 apresenta o comparativo da legislação vigente e a proposição da SEE.

| Como é | Como pode ser |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Escolas definem seus currículos sem nenhuma referência formal da SEC – definem o quê ensinar, como ensinar e até o número de horas-aula por disciplina em cada série | As escolas organizam seus currículos a partir de proposta de referencial curricular da SEC, que define habilidades e competências cognitivas e conteúdos mínimos para cada série do EF e EM; a escola pode escolher como ensinar, mas não o quê ensinar ou não ensinar, em respeito ao direito de aprender dos alunos |
| A direção da escola não tem participação na escolha do quadro de pessoal da escola | A direção da escola deve ter participação na escolha de seu quadro de pessoal, como também poder de devolver à SEC professores e servidores que não se integram a sua equipe (há necessidade de viabilizar juridicamente essa possibilidade) |

Quadro 6 – Autonomia da escola

Fonte: Rio Grande do Sul (2009b).

Segundo a declaração de Mariza Abreu (2009), as escolas têm que “ter uma grade curricular mínima, têm que ter um padrão curricular”, mas “em compensação os diretores têm o direito a escolher seus professores, pois se os diretores não puderem escolher seus professores, como é que ele vai fazer o padrão curricular funcionar?”. “A única dimensão bem-sucedida da autonomia é a financeira, e é assim no Brasil inteiro, nas demais nos atrapalhamos” (RIO GRANDE DO SUL, 2009d). Este atrapalho se deve ao fato de que as escolas, segundo a SEE, teriam autonomia demais em alguns aspectos e autonomia de menos em outros,

como a participação da direção na escolha da equipe. Nessa direção, esta última medida relaciona o diretor ao papel desempenhado por este cargo em uma empresa particular: se o funcionário não corresponde às expectativas, prontamente, é substituído por outro, não se permitindo o diálogo ou o conflito.

O referencial curricular para o ensino estadual, que faz parte das ações do Projeto Professor Nota 10, sob a denominação de Lições do Rio Grande, foi construído e lançado para as escolas em 2009 e implementado no currículo escolar a partir do ano de 2010. Segundo site da SEE:

A proposta de criação dos referenciais curriculares foi elaborada por uma comissão de especialistas em Educação, a partir do que já foi realizado na rede estadual e também utilizado em outros países, como Argentina e Portugal, e em outros Estados como São Paulo e Minas Gerais, respeitando e apropriando-se a realidade do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 1).

O material é destinado aos anos finais do ensino fundamental e às três séries do ensino médio, e contém as “habilidades, competências cognitivas e conteúdos mínimos que devem ser desenvolvidos em cada série” (RIO GRANDE DO SUL, 2010). No que se refere à autonomia pedagógica, a partir destes referenciais, esta:

[...] fica restrita a escolha de como ensinar, mas não sobre o quê ensinar. Consiste na autonomia didático-metodológica de cada professor e não mais no direito de escolher o que será ensinado. As instituições devem ensinar os conteúdos mínimos adaptados às peculiaridades regionais e locais de cada comunidade escolar (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Apesar de não anunciado nas propostas de mudança na gestão escolar, o Projeto Político Pedagógico, outro mecanismo de gestão democrática, também é afetado a partir dos novos elementos introduzidos na gestão da escola. Tendo em vista a implantação do padrão curricular e os contratos de gestão, os espaços de proposição da escola ficariam restritos ao atendimento destas determinações, cabendo ao Projeto Político Pedagógico mais um papel de definição sobre como cumprir estas exigências, em substituição à sua função de instrumento de construção da identidade da escola. À comunidade escolar, por sua vez, cabe a tarefa de participar da execução deste universo de atendimento às metas definidas em âmbito superior.

As propostas de mudança na legislação educacional não foram aprovadas em tempo durante o mandato do governo, em virtude das

manifestações contrárias da sociedade, em especial do CPERS. Pode-se apontar que, se fossem levadas a cabo estas mudanças, a Gestão Democrática continuaria apenas no nome da Lei, pois alterá-la seria ferir um princípio constitucional. No entanto, seu conteúdo comportaria outro padrão de gestão: a gestão gerencial, com base em mecanismos de aumento da produtividade e eficiência das unidades escolares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante deste cenário paradoxal para a democracia e a gestão democrática, a educação estadual no RS, apesar de situar-se na vanguarda do processo de democratização da gestão escolar, pois teve sua Lei de Gestão Democrática (Lei nº 10.576 – RIO GRANDE DO SUL, 1995) aprovada antes mesmo de este princípio constitucional ser referendado pela LDB nº 9394 (BRASIL, 1996), apresentou uma realidade bem diferenciada a partir do avanço das práticas gerenciais de gestão no setor público. Esta trajetória de disputa em relação à gestão democrática do ensino gaúcho pode ser ilustrada pela metáfora do movimento da porta giratória: em alguns períodos a correlação de forças produzida entre governos e movimentos em defesa da democratização da gestão educacional fez com que o princípio democrático adentrasse no espaço educacional orientando as políticas educacionais, em outros, fora repellido em prol da inserção de uma lógica de gestão que prima pela eficiência econômica através de técnicas **modernas** de gestão.

A análise sobre a proposta de **modernização da gestão educacional** inserida no campo educacional pelo governo gaúcho no período de 2007 a 2010 evidencia o acirramento do gerencialismo na educação, substituindo a participação da sociedade gaúcha na construção de políticas educacionais por agências de consultoria e entidades privadas que visam aumentar a eficiência dos gastos públicos através de modelos de gestão inspirados no universo empresarial. A proposta de mudança na Lei de Gestão Democrática, inserida no Projeto Professor Nota 10, materializa a inserção da lógica privada de gestão no âmbito da educação pública.

Evidencia-se, assim, como em pesquisa de Adrião (2006) e as análises de Paro (2001), que as medidas que enfatizam a qualidade do ensino secundarizam, ou excluem, a relevância da prática democrática na constru-

ção dessa qualidade. Este resultado se justifica em função dos fundamentos de onde partem estas medidas e dos propósitos que almejam. Estes fundamentos e propósitos encontram-se relacionados às estratégias de gestão utilizadas pelo setor privado, as quais não têm compromisso com a construção democrática.

As mudanças inseridas na gestão da rede estadual do RS, no governo Yeda Crusius, faziam parte de um processo mais amplo, que visava adequar o campo educacional às necessidades do mundo do trabalho decorrentes das mudanças operadas a partir da crise estrutural do capitalismo. Nesse processo, no âmbito do RS, pode-se apontar a grande participação do empresariado, através da Agenda 2020, do programa de ajuste fiscal do governo e da contrapartida do empréstimo do Estado com o Banco Mundial, os grandes pilares que sustentam esse projeto no campo educacional.

As ações desenvolvidas pelo governo Yeda Crusius promoveram uma ruptura drástica do andamento do processo de gestão democrática na rede estadual de ensino, ao aderir ao movimento internacional de **modernização da gestão** que tem como consequência a privatização e a adequação das formas de gestão da educação às novas atribuições do Estado no atual estágio do desenvolvimento capitalista.

Embora a Gestão Democrática do Ensino continuasse a ser mencionada na proposta de gestão deste governo gaúcho, evidencia-se que, na prática, a participação e a autonomia da comunidade escolar se traduziriam mais como instrumento para execução das demandas da SEE às escolas, do que em termos de participação ativa em tomadas de decisões e construções coletivas. Além disso, a proposta de mudança na legislação educacional visou reduzir os espaços de realização de práticas democráticas nas unidades escolares, em prol de aumento do controle da mantenedora sobre as unidades escolares.

Neste sentido, a chamada modernização da gestão educacional, anunciada desde o plano deste governo, significou a inserção dos mecanismos da gestão gerencial, em que a busca pela eficiência do setor público guia-se pelos mecanismos de mercado, os quais, por orientar-se por uma lógica diferenciada, acabam distanciando a gestão pública e, nesse caso, a educacional, do atendimento ao interesse público e à democracia.

Além disso, pode-se apontar que a **modernização da gestão educacional**, a despeito dos diferentes significados do termo, não tinha o sentido de inovação nem de avanço. Tendo em vista que esta proposta representa a introdução da lógica de gestão empresarial na gestão educacional, não traz nenhuma novidade, pois desde a década de 1930 este campo sofre a intervenção da administração capitalista. A diferença é que, no contexto atual, esta introdução passa a se dar também através de formas mais **modernas** como as consultorias prestadas pelas empresas privadas ao campo educacional. Tampouco esta proposta oferece avanço frente à construção de uma educação pública de qualidade, uma vez que a referida **modernização** retira cada vez mais a participação do Estado no provimento do direito à educação, relegando esta tarefa às organizações da sociedade civil, e introduz uma lógica meritocrática que descaracteriza a educação de qualidade como direito para referi-la como merecimento por esforço individual.

REFERÊNCIAS

A EDUCAÇÃO Pública corre perigo no RS. **SINETA**: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, fev. 2007.

ABREU, M. **Gestão da educação do RS**: desafios e reformas. Porto Alegre, 2009. Palestra proferida no evento Tá na mesa, promovido pela Federasul.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

AMARAL, J. C. S. R. **A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007 -2010)**: implicações para a gestão democrática. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Com meritocracia, governo foge da responsabilidade por salários. **Informativo CPERS**, Porto Alegre, maio de 2008.

CHOQUE de gestão: novo governo com velhas práticas. **SINETA**: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, jan./ fev. 2007.

CRUSIUS, Y. **Plano de governo de Yeda Crusius 2007-2010**: coligação Rio Grande Afirmativo. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994.

ENTURMAÇÃO: um novo sinônimo para destruição. **SINETA: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, abr. 2009.

ENTURMAÇÃO: um novo sinônimo para destruição. **SINETA: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ago./set. 2007.

FONTOURA, L. O muro que os gaúchos resistem a transpor. **Zero Hora**, Porto Alegre, n. 16192, 20 dez. 2009.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. **Escola de governo**. 2008. Disponível em: <<http://www.fdrh.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.

GONÇALVES, R. **O Banco Mundial no Brasil**: da guerra de movimento à guerra de posição – análise do documento “estratégia de parceria com o Brasil, 2008-2011”. Rede Brasil: Brasília, 2009.

GOVERNO Yeda comete atentado contra a educação pública no RS. **SINETA: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ago. 2007.

GOVERNO Yeda/Feijó: o novo Jeito de Sucatear. **SINETA: Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, mar./abr. 2007.

GUIOT, A. P. **Um “moderno Príncipe” para a burguesia brasileira**: o PSDB (1988-2002). 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, L. Polêmica de números: MEC e SEC brigam sobre investimento, União diz que Rio Grande do Sul é o Estado que menos investe em educação no país. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, 01 jul. 2009.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PIERRY, L. **Entrevista a capital gaúcha**. Disponível em: <<http://www.capitalgaucha.com.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

POLO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO. **A Polo RS**. Disponível em: <<http://www.polo-rs.com.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 44.861, de 04 de janeiro de 2007. Veda o afastamento de servidores e agentes públicos, com ônus para o Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 05 jan. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 45.959, de 28 de outubro de 2008. Dispõe sobre o registro da efetividade dos servidores públicos estaduais em virtude de greve ou paralisação no serviço público estadual. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 28 out. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 11 dez. 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Programas estruturantes**. Porto Alegre, set. 2008. Disponível em: <http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_gerenciamento_intensivo&Itemid=35>. Acesso em: 09 dez. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Convênio entre Secretaria da Educação e Sesi/RS capacita direções de escolas**. Porto Alegre, Publicação: 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/143196/convenio-entre-secretaria-da-educacao-e-sesirs-capacita-direcoes-de-escolas/termosbusca=>>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Escolas do Estado utilizam referenciais curriculares**. Porto Alegre, 12 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/129240/-escolas-do-estado-utilizam-referenciais-curriculares>>. Acesso em: 04 abr. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Gestão da educação do RS: desafios e reformas**. Porto Alegre, 2009c. [Apresentação em ppt.]. Disponível em: <<http://www.federasul.com.br/eventos/taNaMesa.asp?categoria=T%E1+na+Mesa>>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Gestão escolar: uma proposta de mudança**. Porto Alegre, 2009b. [Apresentação em ppt.]. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Por que nova carreira para o magistério?** Porto Alegre, 2009a. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2009a. [Apresentação em ppt.]

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Projeto Jovem de Futuro beneficia 25 escolas de ensino médio da rede estadual.** Porto Alegre, 29 ago. 2007. Disponível em: <http://www.rs.gov.br/conteudo/149165/projeto-jovem-do-futuro-beneficia-25-escolas-de-ensino-medio-da-rede-estadual/termosbusca=*>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Projeto Jovem de Futuro premia escolas destaque.** Porto Alegre, 25 maio 2008. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?ID=5112>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Qualidade da gestão escolar pode contribuir com a resolução da crise fiscal gaúcha.** Porto Alegre, 10 set. 2007. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1002&ID=3279>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Secretaria da Educação e Instituto Unibanco formalizam Projeto Jovem de Futuro.** Porto Alegre, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/139975/secretaria-da-educacao-e-instituto-unibanco-formalizam-projeto-jovem-de-futuro>>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Turmas são reorganizadas em 26% das escolas gaúchas.** Porto Alegre, 22 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/150115/turmas-sao-reorganizadas-em-26-das-escolas-gauchas>>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. **Vídeo de apresentação dos projetos de Plano de Carreira do Magistério e Gestão Escolar.** Porto Alegre, 2009d.

SCHMITZ, T. **Reconfiguração da gestão da educação: um estudo de caso na segunda coordenadoria regional de educação de São Leopoldo/RS.** 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SECRETARIA da Educação confirma o fechamento de mais de cem escolas no RS. **Zero Hora**, Porto Alegre, 22 ago. 2008.





Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil

Nadia Pedrotti Drabach e Ângelo Ricardo de Souza

INTRODUÇÃO¹

Na década de 1930, quando começaram a surgir os primeiros escritos² sobre administração escolar no Brasil, os princípios da administração científica formavam a base de sustentação dos discursos sobre administração escolar. O que explicava a relação entre a administração geral e administração escolar era, primeiramente, a crença de que a administração geral em função da sua suposta neutralidade poderia ser aplicada em qualquer contexto, inclusive o educacional. Em segundo lugar, a necessidade de impregnar a administração escolar de um caráter científico, em contraposição ao senso comum que predominava na educação. Dessa forma, a administração escolar estava calcada predominantemente, até os anos 1980, nos princípios da administração geral.

No final da década de 1970 e nos anos 1980, com base no aprofundamento teórico no campo da Administração Educacional no Brasil, surgem diversas críticas sobre os fundamentos da administração geral aplicados à educação, cuja base vinha das teorias de administração empresarial (ROSAR, 1999). As críticas tinham um enfoque teórico de base marxista, trazendo uma visão problematizadora sobre o papel da educação na sociedade, destacando o seu caráter essencialmente político. Souza (2007, p. 53) afirma que esses estudos críticos na área da administração escolar tinham como foco central:

[...] o fato de os trabalhos anteriores apresentarem concepções por demais técnicas da gestão escolar, colocando-se a serviço da reprodução de um modelo de escola que não só não contribuiria para a superação das bases capitalistas sobre as quais a sociedade brasileira estava solidificada, como ainda auxiliaria a manutenção do status social econômico e político.

As críticas neste campo, de acordo com Rosar (1999) e com Souza (2007), vinham principalmente de teóricos como Arroyo (1979), Félix (1984) e Paro (1986). Esses trabalhos configuram-se como parte de um período

1 Artigo anteriormente publicado em:

DRABACH, N. P.; SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. *Revista Pedagógica*, v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EYO5T-nwMLIsJ:https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/download/2851/1655+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

2 Destacam-se os autores clássicos Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, Lourenço Filho e Anísio Teixeira.

crítico (SOUZA, 2007, p. 81), no pensamento administrativo educacional e apresentam algumas características bastante semelhantes, a saber:

[...] a) estão todos voltados à crítica aos modelos de organização e gestão das escolas até então dominantes na literatura especializada e na prática escolar e educacional [...]; b) são todos trabalhos com perfil teórico, ou de análise da produção teórica [...]; c) há um pressuposto nesses trabalhos: a administração escolar como aplicação da administração científica nas escolas contribui para a manutenção das condições econômicas, sociais e políticas da sociedade; d) os instrumentos e processos da gestão escolar, como estavam sendo tratados pelos autores clássicos e como eram entendidos na organização prática das escolas, na visão desses autores críticos, são fenômenos essencialmente tecnocráticos, assim como o perfil do dirigente escolar, reconhecido por esses autores como de um gerente em uma empresa produtiva, cuja tarefa era de garantir a produtividade, de um lado, ou, mais comumente, o controle dos trabalhadores da educação.

O pensamento desses autores introduziu na compreensão sobre a gestão escolar, o reconhecimento do seu caráter político-pedagógico e a preocupação com a gestão democrática da educação, tema que até então não havia sido discutido nesse campo (SOUZA, 2007). Assim, ao longo do século XX, a temática da gestão escolar (democrática) foi ganhando corpo conceitual e experimental. Manuais foram escritos, pesquisas começaram a ser desenvolvidas e o tema passou a integrar um dos princípios da organização da educação pública no país, tanto que passou a constar na carta constitucional brasileira de 1988.

Nesse texto, procuramos apresentar dois olhares sobre a gestão da escola e da educação. O primeiro, desenvolvido a partir da perspectiva da gestão democrática, dedica-se a discutir as bases que sustentam o princípio democrático demandado pela mencionada Constituição Federal (CF). O segundo, desenvolvido a partir da reforma do Estado e da educação no Brasil dos anos 1990, focaliza aspectos gerenciais da gestão da educação e da escola. Ao final de cada olhar, apresentamos um quadro síntese, cujo escopo é contribuir com mais objetividade teórica sobre este tema.

A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Juntamente com o discurso democrático que foi avançando no campo da administração educacional, em meados da década de 1980, criaram-se as condições históricas de superação do regime autoritário de governo (ROSAR, 1999). Nesse sentido, a luta pela democratização dos processos de gestão educacional não se dá de forma isolada, mas compõe um movimento mais amplo de redemocratização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais que reivindicavam maior participação nas tomadas de decisão na sociedade (MENDONÇA, 2000). Em relação à educação, a crítica se dava essencialmente no caráter centralizador, hierárquico, verticalizado e burocrático que orientava a gestão educacional, produzindo um enfraquecimento da autonomia escolar e limitando a participação dos profissionais que atuam na escola, nos processos de decisão.

O debate entre a perspectiva conservadora de administração, baseada nos princípios da administração geral, e a perspectiva crítica e progressista se ampliaram e fortaleceram o discurso em torno da construção da gestão democrática. A partir daí, de acordo com Rosar (1999, p. 167) se elege: “[...] a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante e após o Congresso Constituinte”.

Esse movimento pela democratização da educação resultou na inserção do princípio constitucional de gestão democrática da escola pública. De acordo com Camargo (1997), nenhuma Constituição anterior à de 1988 fez menção a esse princípio, e sua inclusão estava associada ao fato de existirem, no início dos anos 1980, “grandes movimentos nacionais na perspectiva da redemocratização do país” (CAMARGO, 1997, p. 100). Esses movimentos expressavam:

A luta pelas liberdades democráticas, pela Anistia ampla e irrestrita, a luta contra a carestia (ao final da década de 1970), a luta pelas Diretas, os primeiros movimentos grevistas durante a ditadura militar, a conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social que configuraram um clima por maior participação e tomada de decisão mais coletiva em toda a sociedade brasileira. Parte destas aspirações, inclusive, tornaram-se importantes plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que se elegeram a partir de 1982 (CAMARGO, 1997, p. 100-101).

Camargo (1997) salienta que foram feitas diversas tentativas em todos os níveis de poder executivo e legislativo de incorporar em textos legais os anseios democráticos latentes na época. Entretanto, como afirma o autor: “é sempre bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo carrega, em sua essência, diferentes interesses em jogo, muitas vezes antagônicos e que, na maioria das vezes, a lei expressa a síntese de um processo conflitivo” (CAMARGO, 1997, p. 101). Portanto, sua construção não é linear e pode ser “entendida como produto, algumas vezes, da **vitória** de um campo mais progressista e democrático, enquanto, outras vezes, configura a expressão da sua **derrota**” (CAMARGO, 1997, p. 101, grifo do autor).

Esse processo conflitivo marcou a inserção do princípio da gestão democrática na Constituição Federal. Houve debate em torno do sentido que este deveria atribuir à gestão da educação, que se deu entre os setores que defendiam a escola pública e a gestão democrática da educação como um dos pilares para a construção de uma sociedade democrática e o grupo que defendia os interesses privados, composto por representantes do empresariado educacional e das escolas confessionais. Esse grupo entendia que “a ideia de gestão democrática devia ser combatida, pois voltava-se contra a livre iniciativa, contra a liberdade de aprender e de ensinar e contra a existência de um pluralismo de ideias e instituições” (CAMARGO, 1997, p. 102).

No texto do anteprojeto da Constituição, o conceito de gestão incorporado foi o do primeiro grupo, porém teve sua formulação alterada e apoiada pelos setores conservadores. O texto significou uma conquista parcial, uma vez que reduziu a gestão democrática às escolas públicas e protelou a operacionalização da gestão democrática para um segundo momento, quando da elaboração de leis complementares, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/1996 (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

A CF de 1988 avançou em relação à educação, pois garantiu o acesso de toda a população à educação pública; definiu valores mínimos da arrecadação tributária a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo que 18% da receita da União e 25% das receitas dos estados e municípios deveriam ser destinados a este fim e definiu um regime de colaboração entre as diferentes instâncias da União para o cumprimento da responsabilidade de universalização do ensino básico (KRAWCZYCK; VIEIRA, 2008).

Esses avanços foram possíveis, muito em função das reivindicações que já se faziam no campo educacional desde o início da década de 1980, especialmente sobre a gestão democrática. Nas palavras de Adrião (2006, p. 56):

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas.

A necessidade de um redirecionamento na organização da estrutura escolar se dava em defesa de uma administração coletiva da escola, com a participação da comunidade nas tomadas de decisão e a exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público (ADRIÃO, 2006). Em síntese, as mudanças indicavam o caminho da democratização da gestão escolar e educacional, que deveria se dar pela articulação de três mecanismos básicos:

[...] medidas voltadas para a descentralização político-administrativa das estruturas governamentais, para o aumento da participação de usuários e funcionários nos processos decisórios escolares e aumento da autonomia pedagógica e de gastos para as unidades escolares (ADRIÃO, 2006, p. 58).

Entretanto, a década de 1990 apontava para uma mudança na correlação de forças sociais que ficou evidente na adoção do projeto neoliberal de Estado em resposta, principalmente, à crise econômica e à suposta crise do Estado. A partir daí um novo projeto de sociedade começava a ser pensado com base nos ideais de mercado, o que alterou as orientações e prioridades das políticas educacionais na década de 1990 (KRAWCZYCK; VIEIRA, 2008). A educação como política social passa a ser vista também como um setor em crise, desencadeando um processo de reforma que teve em sua base a influência de agências internacionais, cujas políticas traziam em seu bojo um novo discurso, distinto daquele que emergiu nos anos 1980.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996, se insere no contexto das reformas educacionais da década de 1990, refletindo

as mudanças políticas e ideológicas que vinham acontecendo no campo educacional neste período. A promulgação da lei “foi precedida de um longo debate em decorrência da presença de diferentes projetos sociais e educacionais em disputa” (KRAWCZYCK; VIEIRA, 2008, p. 47). De acordo com análise de autores como Saviani (2004); Krawczyck e Vieira (2008); Paro (2007), dentre outros, a LDB de 1996 refletiu as políticas de focalização em uma etapa da escolarização, o ensino fundamental; reduziu a possibilidade de construção de um sistema nacional de educação com um dado modelo de distribuição de responsabilidades entre os entes federados, produzindo a fragmentação do sistema. Em relação ao aspecto da gestão, a LDB reafirmou o que já dizia a CF: desobrigou o ensino privado de instituir a gestão democrática nas escolas (PARO, 2007). Além disso, delegou aos sistemas de ensino a instituição da gestão democrática. No inciso VIII do art. 3º da lei, se estabelece que haverá “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), o que significa dizer que caberia aos estados e municípios a decisão sobre colocar em prática ou não, aspectos muito importantes do princípio da gestão democrática, como a escolha dos dirigentes escolares, por exemplo.

Sobre as condições de trabalho na escola, segundo Paro (2007), os artigos 4º e 25 da LDB/ 1996 trazem subsídios importantes e que podem embasar reivindicações no sentido da construção democrática na escola. Os mesmos garantem condições mínimas de trabalho e de construção da qualidade do ensino, por exemplo, quanto à adequação do número de alunos, respondendo às exigências didático-pedagógicas, carga horária e condições materiais dos estabelecimentos de ensino.

Além disso, a crítica à administração tecnicista que predominava na educação brasileira desde a década de 1930 e a discussão em torno de uma nova gestão escolar, voltada para a participação da comunidade, especialmente nas tomadas de decisão e a posterior incorporação da gestão democrática na Constituição e na LDB, significaram um avanço e o início de um processo de democratização na gestão da educação, “uma vez que uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente” (ADRIÃO; CAMARGO, 2003, p. 29).

Toda a discussão em torno da gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino e a presença do princípio de gestão democrática na CF de

1988 e na LDB de 1996 são decorrentes, em grande medida, do pensamento crítico sobre a administração escolar que surgiu no início dos anos 1980, e não só em relação à gestão escolar, mas em relação à sociedade como um todo. A partir daí, abriu-se o espaço para a concretização de práticas mais participativas e, conseqüentemente, mais democráticas no cotidiano das escolas públicas.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

A escola, como instituição social, é permeada pelas discussões que envolvem a sociedade como um todo em seus diferentes aspectos. De acordo com Camargo (1997, p. 142):

[...] quando as relações sociais se apresentam com fortes características autoritárias, concentradoras e mistificadas elas também se manifestam dessa forma na escola. Não se trata, evidentemente, de uma transposição mecânica, mas dialeticamente estabelecida pela correlação de forças existentes no corpo social do qual a escola é parte.

A superação das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade democrática passam necessariamente por um processo formativo e de conscientização para o qual a escola contribui de maneira muito significativa, pois é o local de formação por excelência. O processo formativo na escola cumpre uma função coercitiva, portanto, de formação da hegemonia (PARO, 2000). E, precisamente em função deste seu papel é que a educação “poderá contribuir para a transformação social, na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes” (PARO, 2000, p. 103).

A gestão escolar entendida como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2000, p. 18) cumpre um papel muito importante nesta função formativa e coercitiva que caracteriza o agir pedagógico da escola. À medida que se identifica com princípios de transformação social, a gestão procura lidar com as contradições existentes dentro e fora da escola, comprometendo-se com as classes menos favorecidas. Busca introduzir “práticas democráticas de coordenação do esforço humano coletivo que estejam articuladas com uma nova postura administrativa, identificada com a concepção de mundo da classe trabalhadora” (PARO, 2000, p.

162). É nesse sentido que a instituição escola coloca-se em sintonia com a construção de uma sociedade democrática, porque compromete-se com ela, dedica o seu trabalho pedagógico em favor da emancipação dos sujeitos e da consciência crítica em relação à escola e à realidade que a cerca.

A democracia, na compreensão de Coutinho (2000, p. 129), é processo “que se aprofunda e combina indissolúvelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade”. Portanto, a democracia não é um estado a que se quer chegar: é processo contínuo, que requer vivência nas diferentes esferas sociais, através da abertura para a organização e participação em sindicatos, associação de moradores, dentre outras, que visem à divisão do poder e à participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito. Na esfera educacional, a constituição e atuação dos conselhos escolares, os grêmios estudantis e a eleição de diretores são mecanismos que promovem a democratização da gestão e potencializam a democracia também em outros espaços sociais.

Souza (2007, p. 129) define a gestão escolar como um fenômeno marcadamente político, porque lida com disputas de poder e “a política somente existe onde há poder em questão”. Segundo o autor, a forma como se lida com o poder é que pode dar à gestão um caráter potencialmente democrático. Assim, a divisão do poder na escola através da participação da comunidade se aproximaria mais “do poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum” (SOUZA, 2007, p. 129), reconhecendo que o poder “decorre de um contrato firmado entre as pessoas que compõem esta instituição” (SOUZA, 2007, p. 130) e tem no diálogo a base da sua atuação. Entretanto, a gestão pode não ser tão democrática, quando a disputa pelo poder na escola acontece “com grupos de pessoas rivais em relação a diferentes compreensões, na busca pelo controle sobre a própria escola” (SOUZA, 2007, p. 130); neste caso o poder fica concentrado na figura do gestor ou da equipe gestora, não havendo espaço para o diálogo e a participação. A gestão democrática na visão de Souza (2009, p. 136) se caracteriza como:

[...] um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos no universo escolar, na construção

coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola.

A construção da gestão democrática na escola passa, necessariamente, pela adoção de métodos democráticos que devem nortear todas as relações que se estabelecem no cotidiano escolar. Assim:

[...] a gestão democrática é entendida como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, avaliam, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca de soluções daqueles problemas (SOUZA, 2007, p. 131).

A escola pública, de acordo com Souza (2007, p. 131), pode ser entendida como democrática por princípio e método: por princípio, no sentido de que é uma escola “financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos”; por método, “como processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos”. Entretanto, na prática, a gestão escolar envolve uma complexidade maior, e esses fundamentos não expressam a totalidade desta complexidade que envolve a gestão das escolas públicas brasileiras. Porém servem como um conceito balizador, como referência para a análise do fenômeno (SOUZA, 2007).

A democracia se constrói na escola especialmente através dos espaços abertos para o diálogo e a participação da comunidade para a expressão dos anseios coletivos e individuais, nos quais se manifestam as tensões e contradições cotidianas com as quais a gestão terá que lidar. Nesse sentido, uma gestão que se fecha em si mesma centralizando as decisões, agindo autoritariamente, terá aparentemente menos conflitos. Entretanto, havendo pouco espaço para que se manifestem, os conflitos permanecerão velados, cobertos pela cortina do autoritarismo. As tensões políticas serão diluídas e, como consequência, a prática pedagógica, sobre a qual é exercida toda função gestora, servirá mais para a subordinação dos sujeitos às orientações centralizadas do que à emancipação e ao desenvolvimento da consciência crítica e reflexiva sobre o contexto social, político e ideológico no qual se inserem.

A existência de mecanismos como eleição de diretores, a construção coletiva do projeto pedagógico e o conselho escolar potencializam o desenvolvimento da gestão democrática na escola, como espaço para o diálogo, a participação, a expressão dos anseios da comunidade escolar. Sabemos, contudo, que, por si sós, estes instrumentos não são capazes de garantir que a democracia aconteça, mas, tampouco sem eles a escola poderá desenvolver uma gestão democrática.

A ESCOLHA DOS DIRETORES ESCOLARES: A ELEIÇÃO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

As discussões acerca da gestão democrática da educação impulsionaram a instituição a formas também mais democráticas de escolha dos dirigentes escolares, em contraposição ao clientelismo presente nas indicações. Contudo, formas menos democráticas de escolha de diretores, como as indicações, por exemplo, continuam existindo. No questionário da Prova Brasil de 2007, a questão referente às formas de provimento ao cargo de diretor traz como alternativas: seleção; eleição apenas; seleção e eleição; indicação de técnicos; indicação de políticos; outras indicações; outras formas. A presença destas alternativas no referido questionário é indicativa da coexistência de várias formas de escolha de diretores que, conforme Paro (2003), podem ser resumidas em três blocos de modalidades diferentes: a indicação; a seleção por meio de concurso público ou de aferição da competência técnica e a eleição. É certo que há formas combinadas, mas a base para as formas de provimento adotadas no Brasil advém daquelas modalidades.

As indicações, que persistem ainda hoje como forma de escolha de diretores escolares, apesar de todo movimento pela democratização da gestão escolar iniciado nos anos 1980, possuem a marca do clientelismo político e, de acordo com Paro (2003), remetem ao sistema oligárquico que predominou no Brasil durante a República Velha. Esta forma de escolha de diretores implica “reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor **escala** e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública” (SOUZA, 2007, p. 166, grifo nosso).

A escolha de diretor via indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político do governo em questão ou um técnico da Secretaria de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar ou com a educação, em termos mais amplos. Nesse caso, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2001, p. 83). De acordo com Souza (2007, p. 166):

[...] indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral.

Esse jogo político resiste à implantação de mecanismos mais democráticos de escolha de diretores como, por exemplo, a eleição.

Pelas razões citadas, a indicação de diretores escolares não pode ser considerada uma forma democrática de provimento ao cargo, tampouco um instrumento burocrático, uma vez que “na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que tem capacidade própria” (MENDONÇA, 2000, p. 187), não há, nesta forma de escolha, critérios de impessoalidade que caracterizam o Estado burocrático.

A indicação para cargos públicos tem suas raízes no Estado patrimonialista que marcou fortemente a origem do Estado brasileiro (FAORO, 2000). Essa característica patrimonial da indicação é claramente percebida na admissão dos diretores, cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais (MENDONÇA, 2000). A demissão do apadrinhado recai igualmente sobre os mesmos critérios, ou seja, não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha dos diretores escolares.

Como uma das alternativas para a superação do clientelismo que caracteriza as indicações, há a defesa da seleção realizada por meio de concurso público ou de outras formas de aferição da competência técnica dos candidatos. O concurso público é defendido pela sua imparcialidade e

porque o diretor “concursado estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias para a lotação em qualquer cargo público” (SOUZA, 2007, p. 167). Além disso, a seleção de diretores está ancorada na ideia de que o domínio da competência técnica pelo candidato é um requisito essencial para o exercício da função. O concurso para a escolha de diretores está vinculado “a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (MENDONÇA, 2000, p. 191). Nesta ótica, o diretor de escola é visto “como um burocrata no sentido weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e título” (SOUZA, 2007, p. 167). Ainda, a atuação do diretor fica concentrada em aspectos administrativos, muitas vezes em detrimento da face pedagógica da gestão escolar.

Em estudo sobre o estado de São Paulo e sua capital que utilizam o concurso como forma de provimento ao cargo de diretor, Mendonça (2000) aponta que a seleção contribuiu para a diminuição das indicações e da influência de grupos políticos na designação de pessoas para a direção das escolas públicas. Contudo, assim como o diretor indicado, “o compromisso do diretor concursado é com quem está no poder porque o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo com os usuários, mas sim com o Estado que é quem legitima a sua função pela lei” (PARO, 2003, p. 23). Além disso, na análise de Paro (2003), o concurso mostra-se democrático apenas do ponto de vista do candidato para o cargo, porque pode candidatar-se livremente e, depois de aprovado, escolher a escola na qual quer atuar. A comunidade escolar, entretanto, não tem a possibilidade de escolher o seu diretor.

Diante dos problemas apresentados pelas indicações e pela seleção via de concurso público, a eleição de diretores parece a forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares e um importante mecanismo no processo de democratização da gestão escolar e da educação. Paro (2003, p. 26) afirma que, à medida que a sociedade se democratiza e “como condição dessa democratização, é preciso que se

democratizem as instituições que compõem a própria sociedade”. Portanto, a democratização da escola torna-se necessária, e a eleição de diretores, o primeiro passo para a sua concretização.

Um dos argumentos em favor da eleição de diretores é o envolvimento da comunidade escolar: alunos, pais, professores, funcionários, que podem participar do processo de escolha, por meio do voto. Dourado (2001, p. 84) acrescenta que a defesa desta modalidade de escolha “vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão”. Além disso, a eleição pode ser apontada como um instrumento efetivo de democratização das relações escolares, à medida que esta modalidade de escolha “se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar” (DOURADO, 2001, p. 89). É preciso que sejam associados à eleição vários outros instrumentos e práticas que favoreçam o diálogo, a participação de todos os interessados nas decisões tomadas no espaço escolar, capazes de promover a democratização das relações escolares e a divisão do poder (DOURADO, 2001).

Nesse sentido, a eleição não deve ser considerada como um fim, como o ponto de chegada do processo de construção da democracia na escola. De acordo com Dourado (2001, p. 91):

- a) a democratização do poder é fundamental, mas é insuficiente – o poder deve ser entendido como exercício; b) o processo de provimento ao cargo de diretor, a eleição, por exemplo, não pode reduzir-se à mera delegação de poderes ou à dimensão política do voto: diretor autoritário/democrático; e c) a rediscussão de novas perspectivas pedagógicas deve avaliar velhas questões: ingerência política (especificidade), avaliação, autonomia e financiamento.

Para Souza (2007), sendo o papel do diretor escolar de natureza político-pedagógica, e operando na coordenação política da escola, a sua eleição para a função implica reconhecer que o seu trabalho é mais do que o de um burocrata, preocupado apenas com a dimensão técnica da função, mas de alguém comprometido com a comunidade escolar que pauta as suas decisões a partir dos interesses coletivos. Assim, a eleição do diretor é um mecanismo de manifestação da comunidade escolar e uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (SOUZA, 2007, p. 174).

O diretor eleito, na visão de Souza (2007, p. 174):

[...] não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio.

A eleição de diretores fortalece o poder das escolas e conseqüentemente reduz o poder de intervenção do Estado sobre elas. Este é certamente um dos motivos que fundamentam as resistências em relação à eleição de diretores escolares, país afora.

A CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PROJETO PEDAGÓGICO E OS CONSELHOS ESCOLARES: MECANISMOS PARA A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

No estudo de Souza (2007), é possível observar que as escolas, em geral, declaram possuir um Projeto Pedagógico (PP). Entretanto, o que pode indicar o potencial democrático do PP, além da sua existência, é a forma como foi construído, o grau de envolvimento e o tipo de participação dos sujeitos no processo de construção. Um PP elaborado apenas pelo diretor, ou que seguiu um modelo determinado pela Secretaria de Educação é, certamente, menos democrático do que um projeto que foi construído com a participação efetiva de toda a comunidade escolar. O que quer dizer que a forma como o PP é construído indica o quanto ele foi capaz de ser instrumento em favor da democracia na escola.

A construção coletiva do PP se constitui numa situação concreta de superação das relações hierárquicas e autoritárias. Significa incluir toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola e, sobretudo, significa caminhar na direção da superação da dualidade entre teoria e prática e entre os que elaboram e os que executam as tarefas na escola. A participação de todos na construção do PP favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização.

De acordo com Veiga (2008, p. 30):

[...] a construção do Projeto Político Pedagógico é um ato deliberativo dos sujeitos envolvidos com o processo educativo da escola. Entende-

mos que ele é o resultado de um processo complexo de debate cuja concepção demanda não só tempo, mas também estudo, reflexão e aprendizagem de trabalho coletivo.

Quanto maior o envolvimento dos sujeitos com as decisões referentes ao projeto pedagógico da escola, maior será o potencial de participação em outras decisões que dizem respeito à gestão escolar. De acordo com estudo realizado por Souza (2007), com base no questionário do *Sistema de Avaliação da Educação Básica* (SAEB) aplicado aos diretores em 2003, a forma como os diretores foram escolhidos tem relação com a maneira como as escolas constroem o PP. Aquelas cujo diretor foi eleito pela comunidade são, em geral, as que constroem de forma mais democrática o seu projeto pedagógico.

Outro mecanismo fundamental para a democratização da gestão democrática na escola são os Conselhos Escolares (CE). Eles têm como principal função possibilitar a participação da comunidade na gestão da escola. É o espaço no qual os pais podem ser ouvidos e podem participar das decisões que são tomadas. Os CE são instrumentos de ampliação da capacidade decisória da população e de formação política, podendo ser entendidos como “espaço privilegiado para a construção da cidadania através de uma prática de conscientização” (CAMARGO, 1997, p. 291).

De acordo com Paro (2001), desde o surgimento dos conselhos escolares na década de 1980 até hoje, a dificuldade em constituir um conselho escolar e fazer com que de fato funcione está relacionada com a organização do poder na escola, que se concentra ainda na figura do diretor. Um dos problemas que envolve a constituição dos conselhos escolares é que ele tem sido tomado como uma medida isolada, desligado de uma política mais ampla de democratização da escola, o que acaba evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática. “O conselho escolar que deveria existir para dar apoio e auxiliar o diretor na sua tarefa de administrar a escola acaba sendo mais um encargo do qual ele precisa prestar contas” (PARO, 2001, p. 83). Nesse caso, torna-se muito complicada a execução das atribuições do conselho escolar, porque este acaba sendo subordinado à vontade do diretor. Para mudar esta realidade, faz-se necessário “uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária de escola” (PARO, 2001, p. 80).

As contradições e conflitos fazem parte de processos democráticos, de abertura para o diálogo e a construção coletiva. Na visão de Camargo (1997, p. 349):

[...] o Conselho de Escola apresenta-se como um espaço público privilegiado, onde as tensões e conflitos a respeito das questões educacionais podem surgir, mas ao mesmo tempo é um espaço institucional com capacidade de articular soluções locais possíveis.

A existência de conselhos escolares significa um avanço importante na construção da autonomia da escola. Entretanto, as potencialidades de democratização da gestão escolar presente nos conselhos só são passíveis de ser verificadas ou não no decorrer de práticas concretas (SOUZA, 2007). Nesse sentido, cabe-nos destacar que, embora fundamentais, os mecanismos da gestão democrática por si sós não são capazes de garantir a construção da gestão democrática. “Eles a auxiliam, seguramente, mas podem mesmo se tornar aparelhos burocratizantes e pouco democráticos” (SOUZA, 2007, p. 137). A construção da gestão democrática implica uma conscientização política que leva ao comprometimento com a escola e conseqüentemente com a sociedade. O potencial transformador da gestão escolar democrática se confirma na medida em que as pessoas “tomam a democracia e o diálogo como princípio não apenas das suas relações na escola, mas como um fundamento da vida, em todas as esferas da sociedade” (SOUZA, 2007, p. 137).

O Quadro 1 apresenta a síntese dos principais aspectos que compõem a gestão escolar democrática, no intuito de construir um **tipo ideal**, no sentido weberiano, do que seria um perfil de gestão e do gestor na concepção democrática. Que, embora não constitua um reflexo da realidade, serve de parâmetro para melhor entender esta realidade (SOUZA, 2007).

| Perfil do gestor na gestão democrática | |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forma de provimento ao cargo | Eleição |
| Formação inicial e continuada | O diretor no contexto democrático possui a formação referente à sua área de atuação docente, não há a exigência de formação específica em administração escolar. |
| Experiência | Em geral para assumir esta função na escola o diretor precisa ser experiente na função docente. |

| Perfil dos processos de gestão na gestão democrática | |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relação com a comunidade | Abertura ao diálogo e à participação através da existência de grêmios estudantis e conselho escolar, construção coletiva do PP. |
| Projeto pedagógico da escola | Elaborado por professores, pais, alunos, funcionários e o diretor conjuntamente. |
| Conselho escolar | Formado por todos os segmentos que fazem parte da escola: pais, professores, funcionários e alunos. Os conselhos são atuantes e reúnem-se com frequência. |

Quadro 1 – Perfil do gestor e da gestão na perspectiva da gestão democrática

Fonte: Drabach (2013).

A gestão democrática, cujo princípio estava assegurado na CF de 1988 e posteriormente na LDB de 1996, ainda que lentamente, seria capaz de ampliar os espaços de democracia no âmbito da educação pública. Contudo, a década de 1990 não foi tão promissora em termos da construção da sociedade democrática almejada na década anterior, o que trouxe reflexos para o campo da administração da educação. Paralelamente à Reforma do Estado de 1995, realiza-se a reforma na educação pública brasileira por influência da lógica neoliberal, que norteou também a reforma do Estado.

A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA NA EDUCAÇÃO

A reforma educacional que aconteceu no Brasil na década de 1990 procurava conciliar as diretrizes internacionais que enfatizavam a necessidade de construção de um novo modelo de gestão da educação e da escola que se situavam no contexto das “mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado” (KRAWCZYCK; VIEIRA, 2008, p. 47) e a necessidade de reverter o quadro de exclusão e desigualdade educacional que ficava evidente nos altos índices de evasão e repetência. A reforma no aparelho do Estado visava a uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado. A educação como política social era um dos alvos principais da reforma, seja porque a ela era destinado um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um

papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país.

A reforma na educação se inseria num movimento internacional de reformas que “alegradamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial” (KRAWCZYK, 2000, p. 2). Na América Latina, havia também a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumentar a exclusão social (KRAWCZYK, 2000).

Uma série de encontros foram realizados na primeira metade da década de 1990, com o intuito de estabelecer os marcos e diretrizes para as reformas educacionais, que acabaram adotadas em quase todos os países latino-americanos (CASSASUS, 2001). Os objetivos das políticas delineadas para a educação na América Latina, a partir desses eventos, tinham como foco: destacar a educação como uma das principais políticas públicas, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento econômico e social; a gestão educacional e a melhoria da aprendizagem (CASASSUS, 2001). A concretização destas políticas produziu impactos sobre o financiamento, avaliação, o currículo e especialmente sobre a gestão da educação.

No Brasil, as principais medidas adotadas pela reforma educacional³, aconteceram durante o governo FHC, com a elaboração dos parâmetros curriculares nacionais, do sistema nacional de avaliação da educação e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

As políticas educacionais implementadas no governo Cardoso tinham como marca principal a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar (OLIVEIRA, 2009), acompanhando tendências que se verificavam em âmbito internacional.

A adoção do modelo de gestão gerencial na educação brasileira provocou a ressignificação dos princípios da gestão democrática, com forte

³ A síntese das políticas educacionais do governo Cardoso foi publicada no livro *A revolução gerenciada pelo ministro Paulo Renato Souza*, que ficou oito anos à frente do Ministério da Educação (1995-2002), durante todo o período Cardoso.

ênfase nas ideias de autonomia, participação e descentralização, mas agora com sentidos distintos.

AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO RESSIGNIFICADAS

Adrião (2006) considera que a autonomia é o centro da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática, na lógica gerencial. É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Como destaca a autora, os discursos em torno da autonomia escolar tinham por objetivo: “qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, como unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela **correção destas mesmas mazelas**” (ADRIÃO, 2006, p. 68, grifo nosso).

Nesse sentido, Azanha (1993, p. 40) defende que a autonomia da escola não deve significar ausência de políticas educacionais mais amplas:

É claro que a autonomia de cada Escola de uma Rede não exige a Administração do Sistema de Ensino da responsabilidade de fixar as diretrizes e as metas de uma política educacional. Mas, quando as escolas não têm sua autonomia e responsabilidades claramente definidas, a tendência da Administração é a de regulamentar em excesso e a das escolas, a de ficarem imobilizadas aguardando as ordens.

A autonomia escolar que acompanhava o discurso da gestão democrática da educação na década de 1980, de acordo com Azanha (1993, p. 43), estava voltada para a construção de um ideal pedagógico que deveria impregnar a escola pública, norteador sua tarefa educativa, “cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática”. Ainda segundo Azanha (1993, p. 43), não se pode reduzir a melhoria da escola a “um ensino simplesmente mais eficiente no seu conteúdo estritamente escolar. Para isso, não seria preciso reivindicar uma escola autônoma, até mesmo uma escola fortemente presa a regulamentos rígidos e impostos seria capaz de ser uma boa escola”.

Diferentemente do objetivo que permeava este mecanismo como construtor da democracia na década de 1990, a autonomia era adotada como meio que contribuiu para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais (ADRIÃO, 2006), com um custo

mínimo. Acontece uma transferência de funções para a escola, em nome da autonomia que traz em seu bojo o significado supostamente democrático. Outro elemento que compõe a ideia de autonomia é a adoção de meios de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola. Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia, através, por exemplo, das avaliações externas, centralizadas.

É importante destacar que a escola possui responsabilidade sobre o trabalho desenvolvido, porque é nela que as políticas educacionais ganham significado e, portanto, é a partir da escola que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, vale salientar que a autonomia administrativa da escola pública é sempre limitada, porque depende das políticas adotadas pelo governo. Assim como a autonomia pedagógica, tanto das escolas públicas quanto das escolas privadas, também é limitada em função das normatizações legais e institucionais que as regem, assim, também, a autonomia da escola é sempre relativa (ADRIÃO, 2006).

As novas políticas para a melhoria da educação pública na década de 1990 privilegiavam a escola como o *locus* onde deveriam ser realizadas as intervenções e correções necessárias. Nesse sentido, não se trata de analisar isoladamente cada estratégia do novo padrão de gestão aplicado na escola pública. É preciso analisá-las de forma articulada à “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares” (ADRIÃO, 2006 p. 70), o que acaba desresponsabilizando o Estado em relação à manutenção da educação pública e aos resultados escolares.

A participação da comunidade na escola entendida como mecanismo da gestão democrática se fundamenta essencialmente no diálogo como prática educativa. Conforme assinala Camargo (1997, p. 44):

É importante conceber, nessa direção, uma escola que busque superar a extrema fragmentação do conhecimento e das vivências, que se transforma num espaço de ensino-aprendizagem mais abrangente, onde se mesclam o conhecimento acumulado historicamente, os saberes populares e o saber proporcionado pela participação (pois este desenvolve importantes processos educativos de decisão, encaminhamento e avaliação coletivos).

A melhoria da qualidade educacional, nessa ótica, visa ao aprofundamento da questão educacional, um processo profundo e intenso de formação de professores, com vistas à transformação social e à realização e ampliação da cidadania efetiva (CAMARGO, 1997). A comunidade possui papel relevante na melhoria educacional, na medida em que é conhecida pelo pessoal da escola e “levada em conta em toda a sua complexidade nos assuntos escolares” (CAMARGO, 1997, p. 145).

Bem diferente é o significado que adquire a participação no processo de ressignificação que ocorre a partir da lógica da gestão gerencial. Esse mecanismo passa a se centrar no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público. Citamos, como exemplo, a política adotada pela Secretaria do Estado do Rio Grande do Sul entre 2006 e 2010 no campo das políticas curriculares. De acordo com Hypólito (2011, p. 9-10):

[...]o governo estadual adotou um contrato com instituições privadas, na forma de parcerias público-privadas, que deveriam suprir as escolas, definidas no programa, com materiais didáticos, supervisão das equipes, métodos próprios, etc., a fim de melhorar o desempenho das escolas, que tinham o direito de escolher entre os três programas de ensino propostos – Instituto Alfa e Beto⁴, Fundação Ayrton Senna⁵ e GEEMPA⁶. Aquelas unidades de ensino que não quisessem adotar tais programas tinham o direito de escolha, podendo não optar por nenhum, porém, nesse caso, teriam que se responsabilizar com seus próprios recursos, material e pessoal, para obter bons resultados.

Acontece a transferência para as unidades escolares e os que dela fazem parte, professores, equipe diretiva e comunidade escolar, da responsabilidade pelos resultados obtidos pela escola, sem considerar que as políticas governamentais também são parte constituinte desses resultados.

4 É uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 2006, visa promover a alfabetização das crianças, por meio de parcerias com instituições do setor público e privado. O instituto fornece material didático e assessoria técnica para as instituições parceiras.

5 Programa de aceleração da aprendizagem, destinado às classes em alfabetização. Também fornece material didático próprio.

6 O GEEMPA, cuja sigla significa Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação, é uma associação civil de caráter científico, sem fins lucrativos. Tem sua sede em Porto Alegre/RS. Sua principal divulgadora é a profa. Dra. Esther Pillar Grossi. Possui diversos programas, dentre eles correção do fluxo escolar e alfabetização.

A DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização é outro mecanismo da gestão democrática que passa por um processo de redefinição de seu significado na lógica da gestão gerencial. Segundo Power e Whitty (2003, p. 792, grifo do autor):

A descentralização não apenas reduz as ineficiências do controle monopolista e burocrático como também favorece imperativos de justiça social. Pôr as tomadas de decisão nas **mãos do povo**, como reza a cartilha, permite às comunidades locais desenvolverem formas de educação que reflitam seus próprios interesses e preferências e não os de outros, impostos de cima. Isso significa que mesmo quem se opõe às reformas neoliberais em outras esferas pode, às vezes, sentir-se atraído pelas suas vertentes educacionais.

O conceito de descentralização carrega consigo, aparentemente, o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instâncias não se mostram adeptos das propostas mercadológicas de reforma. Na educação, como na reforma de Estado, a descentralização se justifica à medida que diminuem as estruturas administrativas do setor público e, conseqüentemente, o custo de sua manutenção (ADRIÃO, 2006). A descentralização na reforma educacional da década de 1990 se caracteriza muito mais como desconcentração de tarefas do que de fato a descentralização de decisões. Isso pode ser verificado, por exemplo, no papel desempenhado pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), elaborados na década de 1990 para sanar a fragmentação curricular presente na educação brasileira. Os PCN foram elaborados por uma equipe técnica contratada pelo Ministério da Educação, tendo como fundamento as teorias construtivistas de educação, sob a consultoria de César Coll (psicólogo espanhol e especialista em educação), que orientou a sua elaboração (ARELARO, 2000).

De acordo com Arelaro (2000), os PCN não foram elaborados tendo como base as inúmeras experiências bem-sucedidas de planejamento educacional em escolas públicas brasileiras, tampouco contou com a participação de professores da rede pública de educação. Foram elaborados a partir de “propostas modernas de bem-sucedidas escolas privadas da região sudeste, de clientela de alto poder aquisitivo” (ARELARO, 2000, p. 108). Os PCN a partir daí começam a “subsidiar a elaboração dos

conteúdos dos programas e currículos de cada uma das mais de 100 mil escolas brasileiras [...] incentivando a construção e adoção de pensamento homogeneizado, em cada rede de ensino” (ARELARO, 2000, p. 109).

Ao mesmo tempo em que há parâmetros oficiais que balizam o trabalho na escola, as escolas e professores são incentivados a elaborar o seu próprio projeto pedagógico com base nas peculiaridades da sua realidade. A fim de identificar o desempenho dos sistemas de educação em relação ao seu trabalho de garantir a qualidade da educação pública, é adotado um sistema nacional de avaliação, tendo como referência conhecimentos definidos nos PCN. Ou seja, a escola tem autonomia para elaborar o seu próprio projeto pedagógico (descentralizado), considerando a sua realidade específica, porém este precisa levar em conta os parâmetros definidos nacionalmente e, por último, é avaliada “para identificar **pontos de estrangulamentos** a serem corrigidos, visando à garantia de uma maior produtividade deste mesmo sistema” (ARELARO, 2000, p. 110, grifo nosso). Pode-se identificar, nessa dinâmica, uma descentralização centralizada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central.

Se por um lado são incentivadas a autonomia e a descentralização das decisões na escola, por outro, os testes de desempenho visam à padronização dos resultados e à busca da uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina. Conforme Adrião (2006, p. 74):

Com a introdução desta sistemática de avaliação, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e pré-definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade.

Essas medidas retiram do professor uma de suas funções primordiais, que é avaliar os seus alunos de acordo com os:

[...] seus critérios em razão do seu planejamento escolar. A equipe escolar, desta forma, abre mão de determinar o **processo** de aprendizagem para se concentrar e se autoavaliar pelo pseudo **produto** desta aprendizagem, medida e demonstrada através dos exames nacionais (ARELARO, 2000, p. 111, grifo nosso).

Na mesma direção da reflexão de Arelaro (2000), Adrião (2006) chama a atenção para a função pedagógica da avaliação. Esta, ao mesmo tempo em que se torna um indicativo da situação educacional, serve para provocar um redirecionamento nos processos pedagógicos e apontar novos caminhos para o processo educativo na escola, fazendo-se, por isso, necessário sua vinculação ao projeto de cada escola, inclusive como condição para a sua autonomia no processo educativo. Nas palavras de Adrião (2006, p. 75):

Assim ao garantir às escolas a possibilidade real de elaboração de seu projeto pedagógico, são seus resultados e os processos vivenciados que devem e podem ser cobrados; no entanto, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica.

Em paralelo às avaliações padronizadas e diante, principalmente, dos resultados encontrados, nasceram na década de 1990 ações de incentivo a uma aparente participação da comunidade na escola. Os pais e a comunidade em geral eram convidados a participar de forma voluntária em ações pela melhoria da escola pública. Um exemplo disso é o projeto Amigos da Escola, amplamente divulgado pela TV Globo, que exaltava o sucesso do projeto nas escolas onde foi implementado.

Projetos como Amigos da Escola ou outros semelhantes que visam à introdução do trabalho voluntário são formas de deslocar para a sociedade a responsabilidade pela educação do país, eximindo o poder público do seu dever de assegurar e manter uma educação pública de qualidade, através de políticas voltadas para esse fim. Em relação a esse tipo de projeto e aos sistemas de avaliação em larga escala, aplicados no Brasil hoje em quase todos os segmentos da educação⁷, o que se torna imperativo é analisar o projeto de educação que lhes dá sustentação e que possibilita utilizar a avaliação como instrumento de penalização ou de bonificação da escola.

Os sistemas de avaliação de desempenho dos estudantes e os questionários aplicados a diretores, professores e funcionários das escolas

⁷ Avaliam a educação básica do Brasil: Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil; Avaliação do ensino médio: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); avalia o ensino superior no Brasil: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Além desses, ainda há os sistemas de avaliação estaduais e municipais, adotados país adentro.

(no caso do SAEB e da Prova Brasil), junto com a existência de um sistema tecnológico de armazenamento destas informações e a disponibilização destes dados para análise de estudiosos da educação, podem significar um avanço, na medida em que possibilita a caracterização do sistema de ensino através de dados quantitativos (ADRIÃO, 2006) e o conhecimento e aprofundamento de aspectos relevantes dos sistemas de ensino de estados e municípios brasileiros no que se refere à educação básica. Contudo, o que se observa especialmente em relação ao desempenho dos estudantes nessas provas é que, não raro, são utilizados para estabelecer *ranking* entre as escolas públicas, explicitando a competição e, com frequência, a culpabilização dos que não corresponderam às expectativas.

Toda a mobilização pela educação que aconteceu nos anos 1980, a par da luta pela democratização da sociedade, indicava que o cenário educacional brasileiro mudara, embora não substancialmente, desde a década de 1930, quando a educação começou a ganhar espaço na agenda política brasileira. Segundo Krawczik e Vieira (2008), embora a educação tenha se tornado uma preocupação a partir dos anos 1930, muito em decorrência das transformações econômicas do país, não foi suficiente para que se construísse um corpo de leis educacionais de regulamentação que norteassem os estados da federação. Ao longo, principalmente, da primeira metade do século XX, a educação primária não foi uma prioridade do Estado nacional. Assim, os sistemas de ensino se desenvolveram autonomamente e de forma descentralizada em algumas regiões brasileiras, mais que em outras. De acordo com Krawczik e Vieira (2008, p. 52), “não se construiu um projeto de educação para o país”. As demandas por educação nos anos 1980 ganham, pela primeira vez, respaldo na Constituição Federal e inicia-se um movimento em prol de um projeto de educação para o país.

Nesse período, “as tensões próprias deste federalismo expressaram-se nas contradições entre autonomia e responsabilidade, entre centralização e descentralização, entre regional e nacional” (KRAWCZIK; VIEIRA, 2008, p. 52). Na década de 1990, além dessas tensões, havia a demanda pela reconfiguração do papel do Estado que tinha como base a ideologia neoliberal. No caso da educação, “isso resultou em um processo de recentralização/descentralização, pelo qual o Estado concentrou a direção e o controle de todo o sistema

e passou a partilhar o provimento desse serviço com a sociedade” (KRAWCZIK; VIEIRA, 2008, p. 52). Foi nesse contexto que se deu a reforma educacional que resultou em uma nova organização na educação nacional, caracterizada pela municipalização do provimento ao ensino fundamental, pela implantação de parâmetros curriculares nacionais e de um sistema de avaliação comum para a educação de todo o país, sistema esse que ficou centralizado no Ministério da Educação (MEC) (KRAWCZIK; VIEIRA, 2008).

O GESTOR ESCOLAR NO MODELO DE GESTÃO GERENCIAL

A introdução da gestão gerencial no contexto educacional se deu a par da Reforma do Estado, a qual previa a modernização da administração pública, introduzindo os valores gerenciais. Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional; por outro, visava à diminuição e otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educação. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado.

Em estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 1996, como texto para discussão sob o título *A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação*, Xavier⁸ (1996, p. 7) aponta para a necessidade de mudanças na gestão educacional. O autor afirma que:

[...] uma educação de qualidade não pode ser obtida em sistemas educacionais e escolas envoltas em burocracias lentas e centralizadoras, preocupadas excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução dos problemas.

Era preciso instituir um modelo de gestão voltado para a escola, que, na visão de Mello (1994, p. 13), vinha historicamente sendo a “caixa preta” da educação, “cujo funcionamento interno é mal conhecido, escapa ao controle e nunca foi avaliado”. Assim, o modelo gerencial de gestão, também chamado de “nova gestão pública (*new public management*)” (SECCHI, 2009, p. 354) ou

8 Técnico em pesquisa e planejamento do IPEA. Seu pensamento converge com o de Guimarães Namó de Mello em relação à reforma gerencial na educação.

gestão da qualidade (XAVIER, 1996), tinha como foco o contexto escolar. Partia-se do princípio de que a gestão é um componente decisivo na eficácia escolar. Como características das escolas eficazes, Xavier (1996, p. 9) aponta:

[...] a forte liderança do diretor; a clareza quanto aos objetivos; o clima positivo de expectativas quanto ao sucesso; a clareza quanto aos meios para atingir os objetivos; o forte espírito de equipe; o envolvimento dos diferentes agentes educacionais; a capacitação dirigida (*on the job e just in time*) dos profissionais da escola; o planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola; e o foco centrado no cliente principal da escola, o aluno.

Na visão de Xavier (1996), a noção de qualidade que a nova gestão favorece inclui seis dimensões: a primeira está relacionada ao domínio de conhecimentos relevantes pelo aluno; a segunda, ao custo. Uma educação de qualidade é aquela que oferece o “menor custo de obtenção para seus provedores e o menor preço para seus clientes” (XAVIER, 1996, p. 10). A terceira dimensão é a do atendimento, que se refere ao acesso e ao tempo de permanência do aluno na escola, que no ensino fundamental deve ser de oito anos⁹. A quarta dimensão é a da motivação da equipe que se dá pelas condições adequadas de trabalho e pelo alcance de bons resultados; a quinta é a da segurança, dada, em sentido estrito, pela segurança no ambiente escolar e, em sentido amplo, pelo impacto do serviço educacional ao meio ambiente. A última dimensão é a ética, marcada pela transparência no trabalho educacional (XAVIER, 1996). Nessa definição de qualidade educacional de Xavier (1996), vê-se claramente que a reforma gerencial na educação reproduz o discurso empresarial da qualidade total, no qual o produto final deverá ser de qualidade e o seu processo de produção deverá se dar com um custo mínimo, e, no caso da educação, ensinar o que é, de fato, considerado **relevante** para o aluno. Em relação a isso, podemos questionar: a relevância do conhecimento, de acordo com essa noção de qualidade, é definida em relação a quê? É relevante para quem? Esse é um discurso que traz implícita a ideia de que vale a pena ser ensinado ou aprendido aquilo que pode ser útil imediatamente. E nessa lógica é razoável pensarmos que, na sociedade capitalista e desigual como a brasileira, diferentes classes

9 A instituição do ensino fundamental de nove anos era uma das metas do PNE (Lei nº 10.172 – BRASIL, 2001, meta 2 do ensino fundamental). O Parecer CNE/CBE nº 06/2005 estabeleceu as normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos.

sociais demandam saberes diferentes, adequados as suas necessidades ou de acordo com a relevância que possui para a sua classe. Esse discurso contribui grandemente para a perpetuação da dualidade curricular que marcou/marca historicamente a educação brasileira, oferecendo a pobres e ricos saberes e condições de aprendizagem diferentes.

Além disso, era necessário ainda, na construção de uma educação de qualidade na lógica gerencial, “tornar disponíveis às escolas alternativas de capacitação, para elaborar sua proposta pedagógica, gerenciar recursos humanos e financeiros, assumir tarefas administrativas” (MELLO, 1991, p. 35). A presença de colegiados bem estruturados com poder para deliberar pode ajudar a consolidar a prática da corresponsabilidade. Por fim, Mello (1991, p. 36) salienta que a qualificação da gestão escolar será “fortemente induzida e estimulada se o projeto da escola for assumido como um contrato que ela estabelece com alunos e pais e com as instâncias centrais de avaliação”. Lembremos, aqui, que pais e alunos, na visão gerencial, são tidos como clientes e, como tais, adquirem o produto chamado educação. Esse contrato com pais e alunos não possui a dimensão formativa, de participação política no sentido dado pela gestão democrática. Os pais e alunos fazem parte do grupo (juntamente com as instâncias superiores de avaliação) para o qual a escola deve prestar contas do seu trabalho, no sentido da utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos. A prestação de contas desse projeto está atrelada à autoavaliação institucional e à avaliação de resultados aferidos pela aprendizagem dos alunos (MELLO, 1991).

Na proposta de Mello (1991) de reestruturação da gestão escolar, o diretor tem um papel fundamental; por isso, sua escolha deve se dar em função de sua competência técnica e de liderança, e sua permanência como diretor deve ser temporária, embora o quadro de professores e funcionários deva ser permanente, o que na visão da autora possibilita a constituição de um grupo articulado capaz de construir um projeto coletivo, desenvolver, avaliar, reestruturar e planejar ações futuras, o que supostamente não será possível, em um grupo no qual as pessoas mudam com frequência. Essa centralidade sobre a figura do dirigente escolar parece ser mesmo um fator sobre o qual se edificam propostas

de reorganização da gestão escolar, seja na perspectiva gerencial, que o considera o líder necessário para conduzir as mudanças no processo de gestão, seja na perspectiva democrática, que o considera tão central que aponta para a necessidade de ele ser eleito diretamente pela comunidade escolar (SOUZA, 2007)¹⁰.

Contudo, mesmo diante da reconhecida centralidade do diretor na gestão escolar na perspectiva gerencial, as características que compõem o perfil desses educadores não aparecem de forma explícita na literatura, demandando o exercício de identificação a partir da caracterização do modelo de gestão. Galvão, Silva e Silva (2012) indicam que as competências gerenciais de diretores escolares estão situadas em três dimensões: técnica, comportamental e social. A competência técnica está relacionada com a capacidade de aplicar, transferir e generalizar o conhecimento, reconhecer e definir problemas. A competência comportamental se refere às características de personalidade do indivíduo e se referem ao “espírito empreendedor, capacidade para a inovação, iniciativa, criatividade, liderança, vontade de aprender, abertura às mudanças, capacidade para gerir conflitos, consciência das implicações éticas do seu trabalho” (GALVÃO; SILVA; SILVA, 2012, p. 137). Quanto à dimensão social, as competências se expressam em atitudes que auxiliam o “estabelecimento da interface entre o particular e o coletivo, promovendo articulações que agreguem valor ao ambiente e ampliem as possibilidades de aprendizagem tanto do indivíduo, quanto da organização” (GALVÃO; SILVA; SILVA, 2012, p. 137).

De acordo com o que vimos discutindo até aqui, fizemos um esforço de elaboração de quadro síntese (Quadro 2), com características que podem ser esperadas do gestor e dos processos de gestão que têm em sua base princípios gerenciais. Este quadro síntese não encerra toda a complexidade que envolve os princípios da gestão gerencial, mas contribui para se pensar o perfil do gestor e da gestão nessa lógica.

10 Com poucas exceções, como Paro (1998), que ainda que defenda a eleição para diretores escolares, defende um modelo de gestão colegiada no qual a escola teria uma equipe (e não um sujeito central) responsável pela sua condução.

| Perfil do gestor na gestão gerencial | |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forma de provimento ao cargo | Baseada na avaliação da competência técnica e da liderança (nesta ordem). |
| Formação inicial e continuada | Formação em nível superior, preferencialmente pedagogos com ênfase em administração escolar. |
| Experiência | Alguém que tem longo tempo de experiência em educação e/ou funções administrativas. |
| Perfil dos processos de gestão na lógica gerencial | |
| Relação com a comunidade | Articula parcerias Promove a participação da família na escola, especialmente para a execução de tarefas. |
| Projeto Pedagógico da Escola | O diretor é o responsável pela sua elaboração e execução |
| Conselho escolar | Função fiscalizadora |

Quadro 2 – O perfil do gestor e da gestão na perspectiva da gestão gerencial

Fonte: Drabach (2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos apresentar uma discussão conceitual sobre a gestão escolar nas perspectivas democrática e gerencial. Na dimensão democrática, concluímos que os elementos fundantes desta perspectiva no que tange ao perfil do gestor escolar se sustentam na defesa da eleição como forma mais apropriada de provimento da função, tendo em vista sua natureza político-pedagógica. Este sujeito a ser eleito deve possuir a mais sólida formação pedagógica possível, mas sem a necessidade de formação específica em administração escolar. A abertura ao diálogo e à participação da comunidade por meio de grêmios estudantis e conselhos escolares, bem como da construção coletiva do projeto pedagógico, também são aspectos muito importantes apresentados por esta perspectiva. Tanto que os conselhos escolares se constituem em espaços potencializadores do próprio diálogo e da construção democrática da escola.

Já na perspectiva gerencial, o dirigente escolar é escolhido para a função por meio de seleção baseada na avaliação da competência técnica de gestão e, posteriormente, na sua liderança. A formação também deve

ser sólida, contudo a ênfase na formação deve recair sobre o domínio de conhecimentos e competências da técnica de administração de escolas e da educação. Seu trabalho, no que tange às relações comunitárias, dará ênfase à articulação de parcerias e à participação fiscalizadora da comunidade escolar. Dessa forma, para o gerencialismo, o diretor escolar é o responsável pelo projeto pedagógico da escola.

Esta síntese procura colaborar com o desenvolvimento mais objetivo de conceitos, que, por serem emersos da própria empiria, auxiliem as leituras sobre a realidade da gestão educacional e escolar no Brasil, em um tempo em que esta temática volta a ser lembrada. Este debate é especialmente oportuno nos tempos atuais, uma vez que, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para a década 2014-2024, as questões atinentes à gestão estão muito presentes, pois, a meta 19 deste novo PNE apresenta elementos articulados tanto a uma perspectiva quanto à outra, trabalhadas ao longo das páginas anteriores. Isso quer dizer que é mesmo preciso avançarmos mais na direção de desenvolvermos, aprofundadamente, os conceitos e ideias sobre a temática, de maneira a termos condições para as necessárias distinções de projetos políticos que se apresentam/apresentarão para a gestão da educação e da escola.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. O.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. **Chão de Escola**, Curitiba, v. 2, p. 28-33, out. 2003.

ARELARO, L. R.G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

ARROYO, M. Administração da educação, poder e participação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 36-46, jan. 1979.

AZANHA, J. M. P. **Autonomia da escola**: um reexame. São Paulo: FDE, 1993. (Série Ideias, n. 16)

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833-27841.

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e nova qualidade do ensino**: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989 – 1992). 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001. p. 77-95.

DRABACH, N. P. **As mudanças na concepção de gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 2.

FELIX, M. F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1984.

GALVÃO, V. B. A.; SILVA, A. B.; SILVA, W. R. O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 131-147, 2012.

HYPÓLITO, A. M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação**: Teoria e Prática, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

KRAWCZYK, N A Construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 2-12.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

MELLO, G. N. **Escolas eficazes: um tema revisitado**. Brasília: MEC/SEF, 1994. (Série Atualidades Pedagógicas, n. 6).

MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, set./dez. 1991.

MENDONÇA, E. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Unicamp, 2000.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

PARO, V. H. **Administração escolar: uma introdução crítica, que teve a sua primeira**. São Paulo: Cortez, 1986.

PARO, V. H. **Administração escolar: uma introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1998

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.O.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-81.

POWER, S.; WHITTY G. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 791-815, set. 2003.

ROSAR, M, F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 165-176, dez.1999.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

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

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

VEIGA, I.P.A. Perspectivas para reflexão em torno do Projeto Político Pedagógico. In: VEIGA, I. P. A.; RESENDE, L. M. G. (Org.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 13. ed. São Paulo: Papyrus, 2008. p. 9-32.

XAVIER, A. C. R. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação**. Brasília: Ipea, 1996. (Textos para Discussão, n. 408).





Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática

Marcos Vinícius Conceição e Sueli Menezes Pereira

INTRODUÇÃO

A escola pública, como local de educação, deveria ater-se a princípios democráticos de gestão que afetam diretamente o processo pedagógico. Portanto, a construção de uma escola democrática passa, necessariamente, pela inclusão da comunidade escolar, constituída de professores, pais, alunos e funcionários, nos processos de tomada de decisões, dentro deste espaço. Somente com a participação e engajamento de todos os atores da ação educativa é que se podem legitimar as mudanças pelas quais a escola, historicamente, tem passado. É com o intuito de analisar a escola hoje, com vistas à sua (re)construção, como um espaço de participação verdadeiramente público, através de práticas democráticas de gestão, que se construiu este trabalho.

De fato, tal tema tem despertado grande interesse dos estudos no campo educacional a partir dos anos 90 no Brasil. Este fato tem suas origens no processo de abertura política, de construção e aprovação da Constituição Federal de 1988, vindo a se consubstanciar na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 (BRASIL, 1996), bem como em suas regulamentações.

Assim, tendo a gestão democrática escolar como foco de interesse e análise, o presente texto, fruto de trabalho de dissertação de mestrado, elege como objeto de pesquisa o conselho escolar (CE), por ser uma representação da comunidade na gestão da escola. Nesta ótica, o trabalho tem por objetivo entender qual a contribuição deste órgão colegiado para a consolidação da democratização da gestão escolar.

Em um momento histórico profundamente marcado pelo individualismo, a setorização e a organização burocratizada, a análise sobre uma possibilidade de superação desta realidade toma grande importância. Entende-se que a organização de fóruns de participação, engajamento e representação possibilita a superação deste quadro. Porém, tais constatações podem nos levar a perceber a resistência à mudança em relação a estes espaços.

No entanto, mesmo que se tenha claro quão difícil e raro seja vivenciar práticas democráticas no espaço escolar, não se pode deixar de contribuir para a discussão no sentido de superação deste quadro,

buscando a qualidade da educação na escola pública. Esta qualidade será construída na medida em que a gestão do espaço escolar tenha suas bases em princípios democráticos e, para isso, o conselho escolar atuando como espaço de participação coletiva é de suma importância.

Para realização da pesquisa sobre o referido tema, inicialmente, realizou-se um levantamento teórico sobre o conselho escolar e, posteriormente, realizou-se uma pesquisa empírica em duas Escolas Estaduais situadas no Município de Santa Maria/RS.

O CONSELHO ESCOLAR

Entendemos que existem duas importantes linhas de pensamento em relação ao papel da escola na sociedade atual. A primeira linha de pensamento prega que tudo já foi feito e está fatalmente pronto e acabado, fortalecendo a lógica do mercado, do individualismo e da competição. A outra busca a construção de outro mundo possível, onde a solidariedade, conquistada pela participação popular, crie as possibilidades e nutra uma sociedade com mais igualdade e menos exclusão. Assim, o paradoxo que não pode deixar de ser citado é o de que, dentro de uma sociedade orientada pelo individualismo, a competição e principalmente a lógica do mercado, o Estado se autodenomine democrático, participativo e garantidor dos direitos para tal ação.

Segundo Paggi e Guareschi (2004, p. 153), “o individualismo, na medida em que foi eleito como um dos principais valores da atualidade, leva a um rompimento com a noção de relação, já que é considerado um separado do outro”. Ao afirmar-se ou propor-se a democracia participativa, busca-se o contraponto ao neoliberalismo, fortalecendo a ideia de relação entre as pessoas.

Sendo o conselho escolar um órgão colegiado que tem como objetivo promover a participação da comunidade escolar nos processos de gestão da escola, este visa assegurar a qualidade do trabalho escolar em termos administrativos, financeiros e pedagógicos, possibilitando a superação de estruturas pautadas no individualismo.

Na oposição ao modelo neoliberal, dentro da escola tem-se a possibilidade de o conselho escolar se afirmar como órgão capaz de contribuir

para qualificar o viver de quem integra o cotidiano escolar. Conforme destaca Romão (1997, p. 31):

Quando defendemos a participação das camadas populares nos conselhos escolares – um dos mais importantes instrumentos da gestão democrática da escola pública – apontamos para o controle popular de uma das agências públicas mais importantes para a guerra de movimento na luta contra-hegemônica.

Ainda, segundo Werle (1997, p. 267):

O Conselho Escolar é um espaço de aprendizagens que nos leva para além de nossas relações entre pais e filhos, entre professor e aluno, entre diretor e professor. Pela sua composição, o Conselho exige que nos desloquemos de nossas posições usuais para olhar os demais como indivíduos que querem colaborar com a gestão da escola.

Quanto às funções que serão atribuídas a este conselho, previstas no art. 42, da Lei nº 10.576 (RIO GRANDE DO SUL, 1995), que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público do estado do Rio Grande do Sul, destacamos:

II – criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do Plano Integrado da Escola;

III – adendar, sugerir modificações e aprovar o Plano Integrado da Escola; aprovar o plano de aplicação financeira da escola; [...]

VII – coordenar, em conjunto com a direção da escola, o processo da discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;

VIII – convocar assembleias-gerais dos segmentos da comunidade escolar; analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para a melhoria de seu desempenho; [...]

XII – analisar e apreciar as questões de interesse da escola a ele encaminhadas.

Em estudo relativo à descentralização da educação brasileira nas redes estaduais, Parente e Lück (1999) fazem um levantamento acerca da implantação de Conselhos Escolares nos estados brasileiros. Apontam que os Conselhos Escolares estão presentes em 13 unidades federadas, das quais 5 em mais de 75% das escolas. Destacam-se neste quadro Ceará, com 79,17%, São Paulo, com 93,89%, e Distrito Federal e Rio Grande do Sul com Conselhos Escolares implantados em 100% das escolas.

Demonstra-se através deste estudo que o estado do Rio Grande do Sul possui alto nível de implantação dos conselhos, que estão presentes em 100% das 2.960 escolas existentes na época. Porém, não é apenas pela implantação ou criação dos conselhos que se irá garantir a efetiva ação democratizadora de tais órgãos.

Os Conselhos devem ter poder de decisão na estrutura organizacional da escola, não sendo apenas sugestivos, ou ficando submissos a outras instâncias, ou poderes instituídos. O ato de sugerir, assegurando poder total à autoridade superior de decidir, vislumbra uma pseudoparticipação e uma democracia de baixa intensidade. As decisões, neste caso, têm mais a ver com o cargo, a posição que o sujeito ocupa do que propriamente com a discussão e os encaminhamentos coletivos em torno de uma problemática.

Mas, se por um lado tem-se a pseudoparticipação, por outro se tem a concepção que Gohn (2001, p. 19) denomina de “democrático-radical”, que postula a participação para fortalecer a sociedade civil por meio de seu caráter plural e da criação de uma nova cultura de dividir responsabilidades. Essa participação apontará uma nova realidade social e terá a comunidade como coautora dessa transformação social.

Uma escola que se queira democrática não poderá ambicionar outra participação que não seja a de cunho democrático-radical, onde o conselho escolar se assume como um agente dessa construção. Nesse sentido, defende Lima (2000, p. 46):

A construção da escola democrática constitui, assim, um projecto que não é sequer pensável sem a participação activa de professores e de alunos, mas cuja realização pressupõe a participação democrática de outros sectores e o exercício da cidadania crítica de outros actores, não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em co-construção.

Na contramão dessa construção democrática, apresenta-se o conselho escolar que não exerce sua força de democratização da escola, o que pode ocorrer quando este não se constitui democraticamente com representatividade de todos os segmentos da escola, ou quando este for submisso à figura do diretor, ou ainda quando houver desequilíbrio entre as funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora desse conselho.

Pode ser preocupante quando o conselho se ocupa basicamente da prestação de contas, deixando explícito, com isso, que o faz muito mais

para satisfazer os preceitos legais do que, propriamente, para a construção da democracia-participativa. Estes conselhos caracterizam-se por uma estrutura burocratizada, regulando-se ainda pela centralização do poder na figura de poucos, na maioria das vezes professores e especialistas que ocupam os cargos superiores da hierarquia escolar.

Cabe indagar: como se pode compreender essa centralização das discussões em torno da prestação de contas dos recursos financeiros repassados trimestralmente às escolas? Como hipótese inicial, tem-se a primeira lei que dispunha sobre o conselho escolar, Lei Estadual nº 9.232/1991, alterada pela Lei nº 9.262/1991, que previa como atribuição ao conselho escolar a competência de deliberar única e exclusivamente sobre as questões financeiras. Essas competências foram ampliadas para as questões administrativas e pedagógicas somente em 1995, com a lei da gestão democrática.

Além disso, a legislação atual prevê penalidades para as escolas que não prestem contas através do conselho. Diante disso, não havendo a prestação de contas com o aval do conselho escolar, além de não serem enviados os recursos do próximo trimestre, o diretor estará sujeito a prestar esclarecimentos dos motivos pelos quais não ocorreu a transparência com os recursos financeiros. Isso fica claro no art. 73:

Art. 73 – A prestação de contas, demonstrando a aplicação dos recursos administrados, acompanhada de parecer conclusivo do Conselho Escolar, será encaminhada até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada trimestre pelo Diretor da escola à Secretaria da Educação para homologação e procedimentos complementares decorrentes de seu exame.

§ 1º – A prestação de contas de que trata o **caput** é condição para liberação de novos suprimentos.

§ 2º – O descumprimento do prazo referido neste artigo sujeita o Diretor responsável à multa diária de 1% do valor do suprimento recebido, limitada a 30% de seu montante (RIO GRANDE DO SUL, 1995, grifo do autor).

Assim, os conselhos escolares têm grandes cobranças em torno da questão financeira. Isso pode levar os conselhos escolares a pautarem suas reuniões muito mais com discussões sobre os recursos financeiros, do que sobre as questões pedagógicas ou administrativas da escola. Acrescente-

se, ainda, que, assumindo este papel, o conselho, na maioria das vezes, assume uma atitude submissa em relação à figura do diretor, responsável pela organização das contas.

O valor repassado trimestralmente às escolas só será gasto após o conselho escolar preencher uma planilha indicando o que poderá ser comprado e, após, avaliar a prestação de contas. Porém, a discussão e a possibilidade de os conselheiros decidirem sobre onde e como serão gastos os recursos não ocorre. Os conselheiros apenas aprovam algo que, na maioria das vezes, já vem pronto. Tem-se a impressão de que a escola entende que os conselheiros não teriam a capacidade necessária para tal, e isso caberia ao diretor, ou a um número bem pequeno de pessoas que acabam, assim, concentrando o poder e as decisões.

Outro fator que contribui para que se cumpra de forma tão predominante a ênfase na questão financeira, preterindo as demais questões, é a ideia de que, sobre a pedagogia e a administração da escola, que são as temáticas que contam com a capacidade técnica e profissional dos membros do magistério, não há necessidade de os demais membros da comunidade escolar se preocupar.

Sobre a constituição dos conselhos, pode-se dizer que a legislação almeja garantir o equilíbrio entre os grupos que o compõem. A lei ainda acrescenta que cada escola deverá, conforme seus critérios, organizar seu conselho escolar e atender as especificações de lei quanto à composição do mesmo. Um ponto que chama atenção é que a lei não menciona, no quadro da composição do conselho escolar, as escolas que tenham de 501 a 1000 alunos, caso de uma das escolas estudadas.

Werle (1998) constatou que, numa certa escola, quando não se encontrava nenhum funcionário compondo o quadro de trabalhadores da escola, os 50% destinados aos dois segmentos (professores e funcionários) foram preenchidos única e exclusivamente por professores. E esta realidade se reproduz em várias escolas, criando a tendência de manutenção do poder concentrado nas mãos de um segmento, os professores.

Essa estratégia de dominar os espaços de participação parece ser uma boa opção para quem quer se preservar no poder, contrariando a possibilidade de concretização de uma democracia participativa.

Inegavelmente, esse tipo de composição ajuda a manter os velhos paradigmas que guiaram a escola moderna e que atribuíram ao professor o papel de especialista e maior responsável pela educação. Assim, deixam-se de lado as contribuições dos segmentos pais, alunos e funcionários. A finalidade é a de que todos acreditem que há um grupo que sabe tudo da escola, e que aos outros é garantida a possibilidade de ser comunicado das decisões tomadas. Dessa forma, podemos dizer que o cidadão é **participado** – torna-se **participante passivo**, que não aponta opções, mas, sim, opta por opções a ele colocadas – das decisões e ações tomadas pelos dirigentes dos espaços educativos.

Torna-se evidente que, se o Estado se isenta de suas obrigações com a escola, é compreensível que não invista numa política educacional em que, de fato, a comunidade escolar se apodere, como coautora do dever dessa instituição. Porém, cabe perguntar, por que a comunidade não assume este papel? Por que prefere deixar isso a cargo de um segmento apenas? Afinal, a quem pode servir a função autoritária e centralizadora do diretor ou dos professores da escola, se na verdade os grandes problemas administrativos e pedagógicos, eles, sozinhos, não os podem resolver?

Sobre os diretores, Paro (2000) convida-os a transgredir a forma de poder capitalista instituída nas escolas públicas, que tem servido muito mais para aliviar as obrigações do Estado do que propriamente para criar espaços democráticos de participação no interior da escola. Nas palavras de Paro (2000, p. 24, grifo do autor), “[...] uma real consciência crítica da situação por parte dos diretores deveria fazê-los rebelar-se contra essa migalha de poder, lutando por um efetivo poder **para a escola**, que seja aí distribuído **entre todos** os seus agentes e usuários”.

Esta é uma das contribuições significativas que o conselho escolar pode dar à gestão da escola, de modo a suprir a necessidade da constituição de um espaço colegiado que colabore para estender o poder, antes centralizado na figura do diretor da escola. Torna-se necessário ter clareza sobre o que se quer com a educação. Esta é a única possibilidade de não burocratizar as várias instâncias que compõem o cotidiano escolar e, principalmente, o conselho escolar que, certamente, não tem como único fim deliberar sobre os recursos financeiros, por meio da prestação de contas.

Sobre os objetivos da educação, a possibilidade de emancipação e a contribuição da gestão democrática para tal, Paro (1999, p. 304) defende:

Se pretendemos, com a educação escolar, concorrer para a emancipação do indivíduo, enquanto cidadão participe de uma sociedade democrática, e, ao mesmo tempo, dar-lhe meios, não apenas para sobreviver, mas para viver bem e melhor no usufruto de bens culturais que hoje são privilégio de poucos, então a gestão escolar deve fazer-se de modo a estar em plena coerência com esses objetivos.

Os quatro segmentos podem lutar pelo que os caracteriza, imprimindo ao Conselho não só perguntas diferentes como, possivelmente, olhares diferentes sobre a mesma situação. Pais não precisam ser convencidos pelos professores, por exemplo. Enquanto relação ética, o respeito à diferença é condição essencial.

Se o conselho é efetivamente um lugar de aprendizagens, deverá fortalecer o caráter plural de sua constituição e as diversas formas de compreensão em torno dos assuntos nele discutidos. Caso contrário, se consagra o consenso forçado, por meio de quem sabe sobre quem não sabe, o que estará fortalecendo os velhos paradigmas da educação tradicional.

BREVE DIÁLOGO COM A REALIDADE

Como campo de análise empírica escolheu-se, aleatoriamente, duas escolas da rede estadual do município de Santa Maria/RS. Estas serão aqui identificadas como Escola A e Escola B. Foram organizadas diversas formas de coleta de dados da realidade, a saber: questionários, entrevistas e análises documentais. Todos estes têm por objetivo perceber os processos de constituição e funcionamento dos Conselhos Escolares nas escolas analisadas.

A Escola A situasse num bairro da zona urbana de Santa Maria/RS. Esta escola possui 800 alunos, aproximadamente, atendendo a educação infantil e o ensino fundamental. A escola A conta com 59 professores. A Escola B situa-se em um bairro mais periférico da zona urbana de Santa Maria/RS, atendendo a 1.300 alunos, aproximadamente, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio. A escola B conta com 75 professores.

Com relação à acolhida das escolas estudadas, é importante refletir sobre como foram contatadas e como receberam a pesquisa. De modo

geral, pode-se dizer que as escolas receberam a pesquisa sem restrições ou indisposições para esta coleta inicial de dados. Porém, percebeu-se o quanto as direções, algumas vezes, tentaram manter a centralização de poder, até mesmo no processo de tomada das informações. Como isso se deu? Na medida em que se chegou até as escolas e apresentou-se a pesquisa e suas intenções, de imediato, sob o pretexto de facilitar o trabalho do pesquisador, os diretores se colocaram à disposição para que os questionários fossem deixados em suas mãos e, posteriormente, entregues respondidos. Isto é, os diretores aplicariam os questionários junto aos conselheiros. Não é preciso dizer quanto este procedimento, mesmo que fruto da maior boa vontade, poderia comprometer os resultados da coleta de dados. Mesmo que não se consiga a pretendida neutralidade científica para coletar e analisar os dados, tem-se que organizar as ações neste sentido. Assim, a aplicação dos questionários ficou a cargo do pesquisador. Além destes questionários, também foram observadas reuniões dos Conselhos e análises de documentos (atas e regimentos).

Fazendo-se um cálculo da relação entre o número de professores em relação ao número de alunos, chega-se à seguinte razão: na escola A existem 12,31 alunos por professor e, na escola B, 16,37 alunos por professor. Este cálculo demonstra uma primeira diferença significativa entre as duas escolas estudadas, que é o número de professores para atender a demanda de alunos, evidenciando melhor adequação na escola A.

Quanto à composição dos Conselhos Escolares nas escolas estudadas, a escola A, que tem 800 alunos, como foi citado, não tem apoio na Lei nº 10.576 (RIO GRANDE DO SUL, 1995), alterada pela Lei nº 11.695 (RIO GRANDE DO SUL, 2001), ou seja, a lei não define o número de conselheiros para escolas desse número de alunos. O seu Conselho é constituído por 3 professores, 2 pais, 4 alunos, 2 funcionários e a direção da escola, totalizando 12 membros.

Outra questão que merece destaque é que a escola adota meios para garantir que os cargos de Presidente e Vice-Presidente do Conselho sejam ocupados por pais. Tal política, mesmo que não esteja presente no Regimento da escola ou do Conselho, é adotada, segundo a Direção, para:

[...] prestigiar os membros da comunidade e demonstrar que a escola não tem nada a esconder.

Isso serviria também como estímulo à participação destes pais nos processos de constituição e funcionamento do Conselho.

A escola B enquadra-se na faixa das escolas com número de alunos entre 1001 e 2000. Portanto, segundo a legislação estadual, deve ter um total de 15 membros no conselho escolar, e a escola tem 14, sendo 5 professores, 4 pais, 2 alunos, 2 funcionários e 1 membro da direção da escola. Porém, a legislação deixa claro que isso vale para escolas de ensino fundamental e que, nas escolas de ensino médio, que é o caso, o número de pais e alunos deverá ser invertido. Na prática, não se verifica esta inversão, e a escola B mantém quatro pais e dois alunos no seu Conselho. Quando questionada a esse respeito, a Diretora da escola argumentou que:

[...] nossa escola acha importante a participação dos pais e a gente percebeu que os alunos não têm tanto interesse quanto os pais de participar (Resposta da entrevista com a diretora da escola B).

Mesmo que se perceba um interesse maior de um determinado segmento em participar do que outro, que é o argumento da diretora, entende-se que deveria ser garantido aos alunos, no caso, o número de cadeiras que a lei prevê para este segmento. Assim, a escola poderia ter os 4 alunos como a lei prevê e manter os 4 pais também, já que estes demonstram tal interesse em participar.

Pode-se, no entanto, perceber uma contradição entre a argumentação da diretora e as análises da realidade no que se refere a este interesse de participação dos pais. Na reunião do conselho escolar que se observou na escola B, dos quatro pais apenas dois compareceram, e as atas não registram uma presença tão expressiva destes membros.

Quanto à presidência do Conselho, a escola B relata que este, bem como o Vice-Presidente, são eleitos em reunião do conselho escolar, o que indica que

as chapas concorrentes ao CE não indicam cargos. Isso possibilita que a Direção da escola centralize poder, visto que, atualmente, contrariando a Lei nº 10.576 (RIO GRANDE DO SUL, 1995), alterada pela Lei nº 11.695 (RIO GRANDE DO SUL, 2001), a Presidência do conselho é ocupada pela Diretora da escola.

O que o questionário de coleta de dados evidencia, numa primeira avaliação, é a diversidade de motivações que levam os membros do conselho escolar a optar por fazer parte deste colegiado. Os motivos vão desde:

[...] contribuir para que possamos ter um ambiente escolar bom com um ensino adequado à realidade e aos interesses dos alunos de nossa escola (Resposta de uma Professora, escola A).

Até:

convite para representar funcionários da escola (Resposta de uma Funcionária, escola A).

Existem, ainda, respostas menos objetivas que não deixam claras as motivações.

O que se pode inferir é que os professores demonstram, com muito mais clareza, suas motivações para fazer parte deste conselho. Não está claro se isso decorre de uma melhor capacidade de articulação e escrita ou de melhor esclarecimento sobre o conselho escolar. A verdade é que pais, alunos e funcionários motivam-se, ou por convites para representar seu segmento ou por interesse de:

[...] participar e conhecer todas as partes que compõem a comunidade da escola (Resposta de um aluno, escola B).

Respostas que giram em torno do interesse coletivo de participar e de contribuir com a escola nas tomadas de decisão são muito menos frequentes nestes segmentos.

Observa-se também que o segmento professor organiza suas respostas em torno do interesse coletivo e de contribuição com a melhoria dos aspectos administrativos, financeiros e, sobretudo, pedagógicos da escola. Porém, a melhor organização nas respostas não garante que as ações deste segmento sejam realmente orientadas nesse sentido.

Quanto ao tempo de participação no conselho escolar, dos 24 questionados, 15 (62,5%) fazem parte do Conselho há menos de 1 ano, 3 (12,5%) há mais de 2 anos e 6 (25%), entre 1 ano e 2 anos. Nenhum dos questionados pertence ao Conselho há menos de seis meses.

O que chama a atenção é que o tempo de pertencimento ao Conselho apresenta diferenças significativas entre alguns segmentos. Entre os oito professores que fazem parte do conselho, apenas um declara que pertence ao Conselho há mais de dois anos, enquanto todos os três funcionários respondentes têm mais de dois anos de Conselho. É claro que esse maior tempo de participação entre os funcionários pode ser explicado pelas diferenças entre o número total de funcionários ser muito menor do que de professores, fazendo com que os representantes deste segmento sejam quase sempre os mesmos.

E o que é melhor para a escola: ter um grande rodízio entre os membros do Conselho ou garantir a manutenção dos conselheiros por mais tempo? Se, por um lado tem-se o argumento de que o rodízio pode significar a participação de um número maior de membros da comunidade na estrutura de gestão da escola, por outro lado, pode-se argumentar que a manutenção dos membros por um tempo maior pode dar mais conhecimento sobre o Conselho, suas funções e atribuições e, assim, maior capacidade de participação aos conselheiros.

Depreende-se que os membros da direção, assim como os funcionários, são os que, percebendo-se, no conjunto dos segmentos, têm mais tempo de pertencimento nos Conselhos. Em decorrência disso, tais membros poderão ter maior conhecimento sobre estes colegiados e sobre as atribuições e funções a eles atinentes. Não se pode afirmar que isso seja um fator negativo, mas também não se pode afirmar que seja um fator totalmente positivo, pois, como se colocou anteriormente, o maior ou menor tempo de pertencimento tem prós e contras que devem ser balanceados nessa análise.

Um dos fatores que pode ser prejudicial ao maior envolvimento da comunidade na gestão da escola, está na postura de dominação dos membros da direção que, auxiliados por sua inserção mais direta e presente permanentemente na escola, além de maior experiência nas questões administrativas, impedem uma participação mais direta e efetiva da comunidade. Esse é um fator indicativo da alternância e da provisoriedade de permanência de membros da comunidade externa nos CE, o que se comprova na realidade investigada pelo tempo de participação variado de pais e alunos, não apresentando diferenças significativas de tempo de permanência entre um e outro. O que chama a atenção é que na escola A, dos dois representantes dos pais, um tendo entre um ano e dois anos e outro menos de um ano de participação, são Presidente e Vice-Presidente do Conselho, demonstrando que a escola A não entende ser necessário um maior tempo de participação e, naturalmente, de conhecimento, para exercer estas funções.

Não se pode deixar de questionar, porém, é a não garantia de participação efetiva de alguns membros, como na escola B, onde a Diretora relatou que um dos representantes dos alunos tinha se transferido de escola e que não havia suplente participando das reuniões.

Quanto ao processo de constituição dos Conselhos, todos os 24 questionados relataram que a eleição foi o processo utilizado. Porém, não se pôde verificar a existência de atas de registro de todos estes processos. A escola A demonstrou maior organização e registro destas eleições, evidenciando, inclusive, maior participação da comunidade nestes processos.

A escola A tem cerca de 800 alunos matriculados, com potencial de participação de 1.600 pais aproximadamente, e registra a participação de mais de 400 pais na eleição para os representantes do Conselho. Esse número pode parecer, à primeira vista, pequeno, uma vez que é a quarta parte do número total de pais, mas, como coloca Paro (2000, p. 33), “[...] isto não é o que acontece com a generalidade das escolas públicas, em que os usuários são mantidos a distância e sentem medo até mesmo do atendimento que lhes pode ser dedicado quando procuram a secretaria da escola com alguma solicitação”.

Assim, no quadro de não participação e desinteresse dos pais em relação a estes processos, os números apresentados são significativos e merecem

destaque. Talvez o fato de destacarmos uma participação nestas proporções é que demonstre o quanto se precisa ampliar e atrair esta comunidade para a escola. Sobre o aspecto referente à baixa participação dos usuários em colegiados escolares, Paro (2001) argumenta que deve ser analisado como reflexo da falta de uma política de participação que envolva uma nova ética, perpassando todas as atividades da escola. Segundo o autor:

[...] existem dois aspectos dessa baixa participação que merecem destaque especial: trata-se, de um lado, da situação de vulnerabilidade que envolve a participação dos usuários no conselho, e por outro, da necessidade do oferecimento de condições mínimas de participação e de exercício de representação por parte dos pais (PARO, 2001, p. 85).

Entre os alunos, a falta de participação é, por razões não difíceis de designar, maior do que entre os pais. A inexistência de Associações de Alunos ou Grêmios Estudantis nas escolas, o que é um fator negativo, de certo modo, justifica esta realidade. Com a existência de associações de alunos, a participação poderia ser facilitada pela força da própria associação fazendo-se representar nos colegiados escolares, legitimando processos próprios de organização, assim como pela oportunidade de vivência de práticas de participação aos seus membros em processos decisórios que lhes dizem respeito diretamente. São direitos de cidadania.

Quanto às funções do conselho escolar, no entender dos questionados, o Conselho assume uma variedade de atribuições. As respostas foram desde citações da Lei nº 10.576 (RIO GRANDE DO SUL, 1995) (alterada pela Lei nº 11.695 – RIO GRANDE DO SUL, 2001), até atribuições completamente diferentes do que a lei designa.

Chama a atenção o entendimento de uma professora da escola B, que diz:

[...] o conselho escolar é um órgão de apoio à direção da Escola (Professora, escola B).

Essa professora, como se percebe pela resposta, compreende o conselho escolar como uma estrutura que tem como função apoiar a Direção da escola em suas decisões. Isso não deve ser negado, em verdade,

pois esta pode ser uma das funções do Conselho, porém as atividades de deliberação e fiscalização são as atribuições mais importantes do CE e, por isso, é o órgão máximo decisório na escola em funções administrativas, pedagógicas e financeiras.

Para deixar mais claro:

As funções deliberativas referem-se à tomada de decisões quanto às diretrizes e linhas de ação que serão desenvolvidas na escola; as funções consultivas referem-se à emissão de pareceres sobre situações duvidosas ou problemáticas das ações pedagógicas, administrativas e financeiras e levantamentos de propostas para solucionar problemas e desenvolver projetos (ABRANCHES, 2003, p. 55).

Esta demarcação das funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora dos Conselhos Escolares que a lei prevê, está presente em muitas das respostas encontradas. Entre os professores, mesmo com algumas interpretações diferenciadas, isso ficou ainda mais evidente. As funções relativas à fiscalização das contas da escola estiveram presentes em grande parte das respostas. Do total, 15 membros citaram esta função para o conselho, destes 5 mencionam esta função como única do órgão. Isso se deve, em muito, ao art. 73 da Lei nº 10.576 (RIO GRANDE DO SUL, 1995), alterada pela Lei nº 11.695 (RIO GRANDE DO SUL, 2001), que prevê o não repasse de recursos à escola que não desenvolver esta ação de fiscalização através do conselho escolar que deverá elaborar **parecer conclusivo** sobre as contas da escola.

Esta determinação legal, que foi um dos motes que o Estado encontrou como forma de obrigar as escolas a implantarem os Conselhos Escolares, acabou por fazer com que as escolas, sobretudo os usuários, entendam que esta é a função única deste. Pode-se perceber este entendimento em uma das respostas dada por um funcionário a esta questão:

Através do conselho podemos ver onde a direção está gastando o dinheiro da Escola (Resposta de um Pai, escola A).

Este conselheiro atribui ao Conselho apenas esta função. Entretanto, mesmo que a função fiscalizadora das contas da escola seja a que mais os conselheiros atribuem ao conselho escolar, em uma das reuniões

observadas, na escola B, percebeu-se o domínio exercido pela diretora quando do tratamento do referido tema. Os demais membros do Conselho não demonstravam conhecimento sobre as contas da escola, nem interesse pelo tema apresentado, conduzido e encerrado pela diretora, sem a emissão de nenhuma opinião ou discordância dos conselheiros.

Houve respostas que não se adequaram a nenhuma destas atribuições, deliberativas, consultivas ou fiscalizadoras. Um aluno da escola A mencionou que a função do conselho escolar é **representar a comunidade**. Essa resposta, mesmo que não possa dar-se como errada, está incompleta, uma vez que não basta à comunidade estar representada no Conselho, se este não tiver outras funções ou ações a desenvolver.

No que se refere ao conselho escolar estar desempenhando adequadamente estas funções, os conselheiros unanimemente responderam positivamente. Quanto às justificativas para esta resposta, houve diferenças: uma professora da escola A, opinando que o Conselho exerce adequadamente suas funções em sua escola, justifica:

Sim, temos reuniões ordinárias mensais onde se discutem assuntos da escola, e reuniões extraordinárias, quando há necessidade, para assuntos específicos.

Para essa professora, a existência de reuniões ordinárias mensais é indício de que o Conselho está cumprindo suas funções. Quanto a esse aspecto, ambas as escolas demonstram boa organização e uma programação de reuniões mensais pré-definidas, evidenciando que as escolas têm Conselhos Escolares ativos.

Ainda sobre esta questão, uma funcionária da escola B, também afirmando que o conselho de sua escola é ativo, explica que:

[...] consegue-se solucionar os problemas que vêm a surgir dentro da escola.

Resta saber quais são os problemas e qual a real força que o conselho tem para solucioná-los.

Por fim, procurava-se saber se a composição do Conselho (número de pais, alunos, professores e funcionários) estava adequada segundo a visão dos conselheiros. Nesta questão apenas um aluno da escola A, apesar de ter respondido que achava que a composição era adequada, manifestou o interesse de que mais alunos fizessem parte do Conselho.

Uma professora da escola B, dizendo que entendia adequada a composição do conselho, acrescentou:

[...] nossa escola tem o Conselho composto de acordo com a Lei nº 10.576/95.

Desconhecendo que esta lei determina que em escolas com ensino médio o número de pais e alunos membros do conselho deve ser invertido em relação às escolas de ensino fundamental. Algo que a escola B não faz na prática.

Finalizando, em linhas gerais, pode-se perceber que a pesquisa empírica demonstrou que os discursos dos conselheiros, num primeiro momento, evidenciam que os Conselhos Escolares estão exercendo ativamente sua função. Porém, outras observações das reuniões, de atas e regimentos demonstram que, como adianta Paro (2001, p. 81): “[...] o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, deslocado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática”.

Ainda que o foco de análise do presente trabalho restrinja-se aos Conselhos Escolares, não podemos deixar de perceber o espaço escolar como uma totalidade. As estratégias de democratização que se empreendam neste espaço não lograrão êxito se não observarem e perpassarem esta totalidade.

Mesmo assim, a tarefa ousada de buscarmos um conselho escolar pautado na participação democrática, fundado nos princípios da partilha do poder, da coautoria e da colaboração, ainda que distantes das práticas existentes como um todo, não deve ser abandonada. Isso porque, como

já afirmamos, não existe uma democracia pronta e acabada; ao contrário, deve ser permanentemente construída.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo algumas considerações e apontamentos fazem-se necessários, após uma revisão bibliográfica adequada e uma visão da realidade adquirida a partir de dados empíricos, o que possibilita uma forma de visualizar e contrastar a teoria e a prática. Importantes exames foram feitos neste trabalho de análise dos Conselhos Escolares como instrumento de construção da democracia no interior da escola pública.

Neste momento, a compreensão das bases históricas, políticas, sociais e econômicas que fundamentam a história recente de nossa sociedade é crucial. É ferramenta importante para entender o que leva muitos a abdicar do seu direito, em favor de outro que detém o saber ou um cargo superior da hierarquia escolar. Este entendimento é tarefa importante para planejarmos os passos da construção dessa escola democrática e participativa.

O longo período de ditadura militar, e do conseqüente silenciamento vivido no Brasil, originou uma massa de homens e mulheres individualistas e, o que é pior, distanciados e desinteressados de qualquer participação, mesmo de realidades que lhes digam respeito direta ou indiretamente. A ideologia disseminada durante esse período, bem como o pensamento neoliberal atual, em muito contribuem para o afastamento da população do refletir em torno da coisa pública, abdicando dos seus direitos. Assim, a população, acomodada e omissa, ainda não despertou para as possibilidades de intervir nas políticas públicas no sentido de garantir o direito de dizer sua palavra, o direito de fazer valer sua diversidade cultural, o direito de participar e decidir sobre os rumos da vida. Alheios ao contexto, entregam a solução de seus problemas aos representantes políticos que **sabem o que o povo precisa**.

A democratização do país, portanto, aparece como estratégia de quem, camuflado do discurso de cidadania, nega as possibilidades de participação ao outro, pois faz uso do cargo superior que ocupa, para barrar a participação. Estimula com isso o jogo perverso da pseudoparticipação.

A gestão compartilhada em suas diferentes formas de conselhos, colegiados etc. precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de grupos lobbistas. Isso implica a criação de coletivos que desenvolvam saberes não apenas normativos – legislações, formatos de aplicação de verbas etc. (GOHN, 2006, p. 36).

No estudo sobre o conselho escolar, ficam evidentes essas práticas inadequadamente nomeadas de democráticas. A participação que deveria surgir através da discussão, do caráter plural desse colegiado, formado pelos segmentos diversos, com opiniões diversas, com fins e objetivos comuns pertinentes à escola como organização social a serviço da formação humana e cidadã, ao contrário, fixa-se na pura e simples indicação do que se deve comprar e na aprovação dos recursos públicos financeiros. Diante disso, trazemos a seguinte definição:

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois ela envolverá, necessariamente, a formulação de um novo projeto pedagógico. A abertura dos portões e muros escolares deve estar acompanhada de uma nova proposta pedagógica que a exige. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo (SPOSITO, 1990, p. 55).

Dessa forma, o conselho escolar poderá começar a experimentar outros fazeres, desencadeando um movimento de apropriação desse colegiado por todos os segmentos que dele fazem parte. É necessário, para isso, que todos os segmentos passem a dar suas contribuições, promovendo momentos que ampliem a participação e o diálogo sobre as várias percepções encontradas no cotidiano escolar.

De forma semelhante, todos os conselheiros poderiam investigar sobre os estrangulamentos comuns existentes no interior da escola, aferindo-os com os seus pares e colocando estas constatações como pontos de pauta nas reuniões do conselho. Explicitando um pouco mais, entende-se que todos os segmentos da escola deveriam contribuir com as interrogações que, provavelmente, modificariam o contexto no qual estão inseridos, trazendo as especificidades de cada um que tem como fim, os objetivos que propuseram para a própria escola. Quando isso não acontece, cada setor vive sua burocracia, perdendo-se em si mesmo.

Porém, o que os estudos constatam é que os segmentos ocupam lugares importantes de acomodação na estrutura do conselho escolar. Os alunos, pais e funcionários, ao julgarem os professores como **sabedores dos destinos da escola**, eximem-se das discussões e das proposições que poderiam originar uma participação efetivamente democrática e os membros do magistério, de posse do conhecimento e dos lugares do saber, conduzem os destinos da escola e preservam a velha estrutura tradicional da instituição escolar.

Isso se evidenciou nas reuniões dos Conselhos Escolares observadas nas escolas em estudo. Na maior parte do tempo, os usuários dos serviços educacionais, acrescidos dos funcionários das escolas, permanecem calados e sem emitir opinião sobre os assuntos tratados, sendo as reuniões dominadas, visivelmente, pelos professores da escola. Esta é uma prática instituída e que parece não despertar nenhuma estranheza por parte dos conselheiros.

Como escreve Gadotti (1995, p. 202):

[...] descentralização e autonomia caminham juntos. A luta pela autonomia da escola insere-se numa luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade. Portanto, é uma luta dentro do instituído, contra o instituído, para instituir outra coisa. A eficácia dessa luta depende muito da ousadia de cada escola em experimentar o novo caminho de construção da confiança na escola e na capacidade dela resolver seus problemas por ela mesma, confiança na capacidade de autogovernar-se.

Ora, não podemos ser ingênuos a ponto de supor que a maior participação dos pais, por si só, já ocasionaria uma revolução no interior da escola, pois muitas vezes a tradição e o saudosismo da **escola de seu tempo** poderia, pelo contrário, reforçar ainda mais a existência de uma escola conservadora e tecnicista. Mas o simples fato de estas decisões serem respaldadas coletivamente e discutidas de forma igualitária entre os membros dos conselhos já seria um avanço extraordinário no quadro atual.

Portanto, o que se propõe ao conselho escolar, que se quer comprometido com a escola democrática e participativa, é que este discuta sobre o poder e sobre o domínio de poucos sobre quase todos. Rever o instituído. E esta é uma tarefa necessária desse colegiado que se quer reinventar, perguntar e propor sobre a forma com que poderão contar com a participação efetiva de todos os segmentos que o compõem.

Por fim, é importante ter claro que:

É preciso aprender e refletir, constantemente, sobre as experiências participativas que foram desenvolvidas e estão ocorrendo ao nosso redor, pois mesmo uma instituição que obteve sucesso em implantar estruturas participativas e, com isto, envolveu pais, alunos, professores e funcionários em questões relativas à gestão da escola, não tem assegurada a perenidade desta participação (WERLE, 1999, p. 86).

A democracia está caminhando a passos lentos, e não há garantia de que terá êxito no espaço escolar, ainda impregnado de traços tecnicistas e centralizadores. Essa democracia, que deve radicalizar-se nas relações entre educador e educando como dois sujeitos em interação, não deve ser negada na organização destas relações, na gestão da escola.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questão de Nossa Época;102).
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- GADOTTI, M. A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola. In: SILVA, L. H.; AZEVEDO, J. C. (Org.). **Paixão de aprender II**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 195-210.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).
- GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: Avaliação Políticas Públicas Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006.
- LIMA, L. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2000.
- PAGGI, K. P.; GUARESCHI, P. **O desafio dos limites: um enfoque psicossocial na educação dos filhos**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PARENTE, M. M.; LUCK, H. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais de ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para discussão nº 675).

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 91-100.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 15 nov. 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, n. 235, 11 dez. 2001.

ROMÃO, J. E. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 91-102.

SPOSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 52-56, jan./jun. 1990.

WERLE, F. O. C. Conselhos Escolares: desafio em construção. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 1997, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Edipucrs, 1997. v. 3.

WERLE, F. O. C. Papel dos especialistas nos Conselhos Escolares. **Cadernos CEDAE**, Porto Alegre, v. 4, p. 77-102, 1998.

WERLE, F. O. C. Processos participativos: uma revisão de estudos. **Cadernos CEDAE**, Porto Alegre, v. 5, p. 69-88. 1999.





SOBRE OS AUTORES

Adriane de Lima Penteado

Pedagoga da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Câmpus Ponta Grossa. Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Atua nas linhas de pesquisa: políticas educacionais, políticas de currículo, formação de professores, educação inclusiva e educação de jovens e adultos. Membro do grupo de pesquisa Políticas públicas e formação de professores.

Ana Cristina Guarinello

Professora da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Distúrbios da Comunicação da UTP. Graduada em Fonoaudiologia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Educação pela *University of Bristol* (Inglaterra). Doutora em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora do Núcleo de Trabalho, Linguagem, Surdez e Educação. Atua na linha de pesquisa promoção da linguagem nos contextos da saúde e da educação e na área da linguagem, com ênfase na surdez, letramento, acessibilidade e envelhecimento. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

Ana Maria Eyng

Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/PUC-PR). Graduada em Pedagogia pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Mestre em Pedagogia Universitária pela PUC-PR. Mestre em Inovação e Sistema Educativo e Doutora em Pedagogia pela *Universidad Autonoma de Barcelona* (UAB). Atua em pesquisas na área de educação com ênfase em políticas de currículo, avaliação, formação de professores, garantia de direitos e violências nas escolas. Membro leitora da Cátedra UNESCO de Juventude, educação e sociedade. Coordenadora do Observatório de Violências nas Escolas (PUC-PR) e Coordenadora Institucional do PIBID/PUC-PR. Líder do grupo de pesquisa Políticas públicas e formação de professores. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

Ângelo Ricardo de Souza

Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. Graduado em Educação Física pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre e Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-Doutor pela *University of Bristol* (Inglaterra). Atua em pesquisas nas áreas de políticas, gestão e financiamento da educação. Diretor de Pesquisa da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Líder do grupo de pesquisa Políticas e gestão da educação (UFPR). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

Clarice Zientarski

Professora na Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira (UFC). Graduada em Estudos Sociais e História pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua na linha de pesquisa trabalho e educação, com pesquisas nos seguintes temas: autogestão, educação em uma perspectiva progressista e gestão democrática. Coordenadora da Escola da Terra no Ceará. Consultora da UNESCO, prestando serviço ao Ministério da Educação (MEC), na condição de pesquisadora. Coordenadora do grupo de estudos e pesquisas em Política e gestão educacional (GEPPGE/UFC) e membro do grupo de pesquisa em Políticas públicas e gestão educacional (GEPPGE/UFSM).

Eliseu Miguel Bertelli

Diretor Geral da Faculdade de Pato Branco (FADEP). Graduado em Educação Física – Licenciatura pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestre e Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Atua em pesquisas nas áreas de administração e avaliação. Membro do grupo de pesquisa Políticas públicas e formação de professores (PUC-PR).

Flávia Obino Corrêa Werle

Professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação e no Mestrado Profissional em Gestão Educacional da UNISINOS. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Administração de Sistemas Educacionais e Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Pós-Doutora pela Universidade do Minho (Portugal). Membro efetivo da Sociedade Brasileira de História da Educação e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Participa do Comitê Educação da Capes. Atua na área de educação, principalmente nos seguintes temas: história da educação, história das instituições escolares, política e avaliação educacional, administração e gestão educacional. Coordenadora do grupo de pesquisa História, política e gestão da escola básica. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 1A.

Ieda Maria Kleinert Casagrande

Professora da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua em pesquisas nos seguintes temas: trabalho docente, currículo e gestão da formação; políticas públicas de formação continuada de professores; didática e aprendizagem da docência; e, políticas educacionais. Membro grupo de estudos e pesquisas em Política educacional e social (GEPPE/UNIOESTE) e do grupo de pesquisa em Políticas públicas e gestão educacional (GEPPGE/UFSM).

José Carlos Morgado

Professor do Instituto de Educação da Universidade do Minho (UMinho), Diretor do Departamento de Estudos Curriculares e Tecnologia Educativa da UMinho e Investigador Integrado no Centro de Investigação em Educação (CIEd) da UMinho. Vogal do Conselho Científico Pedagógico de Formação Contínua de Professores, Presidente do Conselho Científico da Associação Nacional de Professores (ANP) e Vice-Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE).

Marcos Vinícius Conceição

Professor da Rede Estadual do Rio Grande do Sul e da Rede Municipal de Santa Maria. Graduado em Educação Física e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua em pesquisas nos seguintes temas: movimento estudantil, educação de jovens e adultos (EJA), educação física, educação física escolar, esporte, escola, participação, projeto político-pedagógico, prática pedagógica e formação do professor.

Maria Sílvia Bacila Winkeler

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Câmpus Curitiba. Graduada em Pedagogia, Mestre e Doutora em Educação todos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Atua na linha de pesquisa desenvolvimento profissional docente no ensino superior e no ensino fundamental, especialmente na área de alfabetização e letramento. Coordenadora Adjunta do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa do Ministério da Educação pela Universidade Federal do Paraná (PNAIC/MEC/UFPR). Membro do Transmutare grupo de pesquisa sobre desenvolvimento profissional docente (UTFPR), do grupo de pesquisa Práxis educativa: dimensões e processos (PUC-PR) e da Rede Interinstitucional de Pesquisadores e Formação de Professores (*RIPEFOR*).

Marielda Ferreira Pryjma

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Câmpus Curitiba. Graduada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Atua na área de educação, com ênfase em didática e prática docente, principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento profissional de professores, ensino superior, currículo e pesquisa da prática pedagógica. Líder do Transmutare grupo de pesquisa sobre desenvolvimento profissional docente (UTFPR) e membro da Rede Interinstitucional de Pesquisadores e Formação de Professores (*RIPEFOR*).

Marta Rejane Proença Filietaz

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Câmpus Curitiba. Graduada em Pedagogia, Mestre em Educação e Doutora em Distúrbios da Comunicação pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Atua na área de educação, com ênfase em educação especial, atuando principalmente nos seguintes temas: processo de ensino e aprendizagem, desenvolvimento profissional docente, políticas públicas de educação inclusiva, educação de surdos, língua de sinais e tradutor e intérprete de libras-língua portuguesa. Membro do Transmutare grupo de pesquisa sobre desenvolvimento profissional docente (UTFPR) e da Rede Interinstitucional de Pesquisadores e Formação de Professores (*RIPEFOR*).

Nadia Pedrotti Drabach

Graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atua na área de concentração políticas, administração e sistemas educacionais. Membro do grupo de estudo e pesquisas em Políticas educacionais (GREPPE/UNICAMP).

Neila Pedrotti Drabach

Pedagoga no Instituto Federal Farroupilha (IF Farroupilha/RS). Graduada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atua em pesquisas na área da educação, com ênfase em políticas e gestão da educação, trabalho e educação e educação profissional. Membro do grupo de pesquisa Trabalho e educação (GPTE/USP) e Políticas públicas e gestão educacional (GEPPGE/UFSM).

Oséias Santos de Oliveira

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Câmpus Curitiba e Assessor de Desenvolvimento Estratégico, Reitoria (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração

Pública (PROFIAP) da UTFPR. Graduado em Letras-Língua Portuguesa e Respectivas Literaturas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Graduado em Teologia pela Faculdade Teológica de Ciências Humanas e Sociais Logos (FAETEL). Mestre em Educação pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua na área de educação, com ênfase em políticas educacionais, gestão escolar e organização do trabalho pedagógico. Membro do grupo de pesquisa em Políticas públicas e gestão educacional (GEPPGE/UFSM), do Transmutare grupo de pesquisa sobre desenvolvimento profissional docente (UTFPR) e da Rede Interinstitucional de Pesquisadores e Formação de Professores (*RIPEFOR*).

Sueli Menezes Pereira

Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSM. Graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Mestre em Educação pela UFSM. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atua em pesquisas na área de políticas e gestão educacional, com ênfase em administração de sistemas e unidades educativas, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão democrática, descentralização, participação, autonomia e autonomia escolar, política educacional, estado, educação e trabalho. Líder do grupo de estudos e pesquisa em Políticas públicas e gestão da educação (GEPPGE/UFSM).

Tânia Mara De Bastiani

Graduada em Filosofia e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutoranda em História pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Atua na linha de pesquisa trabalho e movimentos sociais. Entre as áreas de interesse de pesquisa encontram-se: questão agrária, movimentos sociais do campo e educação do campo. Membro do grupo de pesquisa Movimentos sociais na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).



Capa: Papel triplex 250 gramas
Miolo: Papel pólen 90 gramas
Fonte: Myriad Pro
Tiragem: 500 exemplares
Impresso na Lunagraf Gráfica e Editora Ltda.
Curitiba
2016
Impresso no Brasil
Printed in Brazil



A marca FSC[®] é a garantia de que a madeira utilizada na fabricação do papel deste livro provém de florestas que foram gerenciadas de maneira ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável, além de outras fontes de origem controlada.

A obra *Políticas e Gestão da Educação: olhares críticos em tempos sombrios* tem como propósito analisar os distintos espaços de construção social que se projetam no cenário atual, a partir de discussões sobre as políticas de ordenamento legal e estrutural da gestão educacional e das reflexões em torno da organização da gestão escolar. Esta coletânea se estruturou na ideia de reunir estudos desenvolvidos no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPGE) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e se ampliou com o convite a pesquisadores de diversas Instituições de Ensino Superior que apresentam, em um trabalho colaborativo, instigantes abordagens sobre seus campos de apreciação. A primeira parte da obra reúne textos que debatem temas relevantes em uma conjuntura permeada por sucessivas reformas, com o enfoque voltado à área das políticas educacionais. A segunda parte trata das práticas de gestão da educação, tanto do macro contexto (sistemas de ensino) quanto no micro contexto (a escola), e se pauta por um conjunto de estudos teóricos e empíricos que desvelam suas múltiplas facetas. Espera-se que os artigos aqui apresentados contribuam para ampliar as percepções sobre as possibilidades da educação, notadamente face aos tempos sombrios, marcados por incertezas e contradições. As análises registradas são elementos para o início do debate. Muito ainda precisa ser dito e construído. Assim, os leitores poderão confrontar os olhares dos pesquisadores com as demandas históricas, atuais e futuras da educação e, a partir delas, extrair/construir apreciações críticas.

